



BUAP | Facultad de
Administración

BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA

FACULTAD DE ADMINISTRACIÓN

**POLÍTICA Y SEGURIDAD EN MÉXICO.
UNA APROXIMACIÓN A LA POLITIZACIÓN DE
LA SEGURIDAD PÚBLICA DE 2006 A 2012**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN ADMINISTRACIÓN Y GOBIERNO

PRESENTA:

ANA ISABEL ALLENDE CANO

MATRÍCULA: 294701126

DIRECTOR DE TESIS:

DR. FRANCISCO JOSÉ RODRÍGUEZ ESCOBEDO

PUEBLA, PUE.

SEPTIEMBRE, 2014

ÍNDICE

	PÁGINA
INTRODUCCIÓN.....	04
 CAPÍTULO I	
MARCO METODOLÓGICO.....	09
1.1 Planteamiento del problema.....	09
1.2 Hipótesis.....	12
1.3 Objetivo.....	12
1.4 Método y Técnica de Investigación.....	12
1.5 La Presidencia y el partido.....	13
1.6 Presidencia y vocería.....	14
1.7 Los demás temas de interés nacional.....	15
1.8 El desastre Wikileaks.....	16
 CAPÍTULO II	
EL ENFOQUE DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	19
2.1 El concepto.....	19
2.2 Etapas de las políticas públicas.....	22
2.3 Estructuración del problema público y el ingreso a la agenda gubernamental.....	23
2.4 Generación de alternativas.....	25
2.5 Decisión/diseño.....	27
2.6 Implementación.....	28
2.7 Evaluación.....	29
2.8 La disciplina de políticas públicas.....	30
2.9 Análisis político de las organizaciones.....	37
2.10 Las políticas públicas del Estado mexicano.....	40

CAPÍTULO III

MARCO TEÓRICO REFERIDO A LA SEGURIDAD.....	46
3.1 Gobernabilidad.....	46
3.2 La estabilidad.....	47
3.3 Ingovernabilidad.....	47
3.4 Políticas públicas.....	57
3.5 Sistema político.....	59
3.6 La seguridad.....	62
3.7 El código penal.....	65

CAPÍTULO IV

ANÁLISIS CRÍTICO SOBRE LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD EN EL SEXENIO 2006-2012.....	80
4.1 La guerra y el análisis institucional.....	80
4.2 La razón del fracaso de la estrategia-acción del sexenio de Felipe Calderón Hinojosa.....	84
4.3 La distribución asimétrica del cambio.....	85

CAPÍTULO V

METODOLOGÍA PARA EL DISEÑO DE UNA POLÍTICA DE SEGURIDAD PÚBLICA.....	92
5.1 La política pública propuesta.....	92
5.2 Propuesta de política pública integral de seguridad pública a nivel federal.....	92
5.2.1 Título de la política pública sugerida.....	92
5.2.2 Tipo de política elegida.....	92
5.2.3 Alcance temporal.....	92
5.2.4 Alcance territorial.....	93
5.2.5 Objetivo general.....	93

5.2.6 Objetivos específicos.....	93
5.2.7 Lista básica de actores.....	95
5.2.8 Descripción del problema a atender.....	100
5.2.9 Ambiente.....	100
5.2.10 Justificación de la política.....	101
5.2.11 Conflictos y oposición.....	102
5.2.12 Los componentes de la política.....	102
5.2.13 Los instrumentos de la política pública.....	104
CONCLUSIONES.....	108
BIBLIOGRAFÍA.....	112

INTRODUCCIÓN

Las acciones en materia de seguridad pública emprendida por el presidente Felipe Calderón —del Partido Acción Nacional, PAN— en el sexenio 2006-2012 hacen pensar en lo dicho por Piñeyro: “nuestra seguridad nacional es más un proyecto a construir que una realidad a defender” (Piñeyro, 2006:114). Y se menciona al especialista en seguridad nacional porque en una reflexión *ex post*, numerosos ciudadanos se han preguntado si la “guerra contra el narcotráfico¹” impulsada por el michoacano tuvo algún sentido. Ha pasado poco tiempo desde la salida de Calderón de Los Pinos y aún es demasiado temprano para tener todos los elementos —y la distancia debida— que permitan discutir de manera integral el acierto o desacierto del segundo Presidente de la República emanado del PAN; con todo, en este documento se presenta una reflexión mínima sobre el tema, en el entendido que la información disponible en fuentes públicas y abiertas puede estar sesgada a favor o en contra, considerando los interminables intereses que se dieron cita durante el sexenio en comento. A todo lo anterior, habrá que sumar el inocultable tono partidista de la “guerra contra el narcotráfico”, que conforme avanzaba a lo largo y ancho del país, llegó el momento en que se sospechaba si los cárteles eran el objetivo esencial de tal gesta o acaso la meta consistía en la canibalización partidista.

¹ Felipe Calderón Hinojosa dijo públicamente que había una “guerra contra el narcotráfico”, utilizando las palabras siguientes: “[...] tengo la certeza de que mi gobierno está trabajando fuertemente para ganar la guerra contra la delincuencia [...]”. También dijo: “[...] Para ganar la guerra contra la delincuencia es indispensable trabajar unidos, más allá de nuestras diferencias [...] y de cualquier bandera partidista y de todo interés particular [...]”. La primera ocasión que lo dijo fue el 4 de diciembre de 2006, al inicio del Operativo Michoacán Seguro; la segunda vez, el 22 de enero de 2007 en la XXI Sesión del Consejo de Seguridad Nacional. Véase Madrazo (2012).

En este documento se presentan cinco capítulos, a través de los cuales usted encontrará algunos elementos básicos para la discusión sobre la “guerra contra el narcotráfico” del ex mandatario michoacano y se arriesgan algunas ideas respecto a las condiciones en las que ésta se dio. Al final del escrito se presentan algunas conclusiones así como una sugerencia *Ex Post* de política pública en materia de combate a la delincuencia organizada que —en una mera visualización académica— podría haber suministrado menores costos sociales y económicos al país, sin omitir a los miles de muertos, desplazados internos, desaparecidos y huérfanos que se presentaron durante el lapso de referencia, más una cifra negra interminable y oculta por el fundado temor a las consecuencias de la denuncia ante el representante social, hecho largamente comentado en los medios de comunicación de todo el país.

El primer capítulo de este trabajo de investigación aborda el marco metodológico de la tesis partiendo del planteamiento del problema, materializado en la siguiente pregunta: ¿Felipe Calderón Hinojosa hizo lo adecuado en materia de combate a los cárteles del crimen organizado durante el sexenio 2006-2012? En este capítulo también se cuestiona si el combate a dichas organizaciones delictivas era un problema de seguridad nacional o de seguridad pública. Ambas preguntas sintetizan el propósito de la reflexión que contiene este trabajo.

El segundo capítulo plantea un enfoque de las políticas públicas; su concepto, las etapas de las políticas públicas, la estructuración de la problemática pública y su ingreso a la agenda de gobierno, la generación de alternativas, la

decisión y el diseño de la política, su implementación y evaluación. Aquí se genera la discusión sobre la aplicabilidad del enfoque de las políticas públicas, y se citan autores como *Cabrero* (2000), quien se muestra poco optimista sobre el hecho de que una nación como México pueda aplicar el enfoque de las políticas públicas, pues la realidad del sistema gubernamental en el país latinoamericano tiende a ser centralista, vertical y endógena.

En el tercer capítulo se expone un marco teórico sobre seguridad. Se abordan y diferencian los conceptos de seguridad, gobernabilidad, gobernanza, estabilidad e ingobernabilidad. Lo más enriquecedor de este apartado es la clasificación de las diferentes acepciones de la palabra, se describe la seguridad humana, la jurídica, la ciudadana, la nacional, la pública, la interior y la exterior.

En el cuarto capítulo se plantea un análisis crítico sobre la estrategia de seguridad seguida en el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa, quien inició su mandato como presidente de México arrastrando una fuerte crisis de legitimidad post-electoral. Frente al rumor del presunto fraude, Calderón poco pudo hacer en su intento de legitimarse durante el ejercicio del poder público y es así como recurre, entre otras estrategias, a la implementación de “la guerra contra el narcotráfico” como estrategia para conseguir legitimidad ante la crisis de gobernabilidad y gobernanza.

Por último, el quinto capítulo de este trabajo de investigación plantea la metodología para el diseño de una política de seguridad pública, exponiendo las

cinco etapas del diseño de una política pública viable. Lo más importante de este apartado es la propuesta que se deja sobre la mesa, acerca de una política integral de seguridad pública a nivel federal.

Es muy importante hacer hincapié en que, la investigación aquí presentada ha intentado estar exenta de prejuicios personales; con todo, ha sido una experiencia difícil trabajar en un problema de investigación como el atendido, sin tomar en cuenta la magnitud de los daños “colaterales” que ha producido a lo largo de seis años más una cifra que puede llevar décadas la recuperación completa del tejido social a consecuencia de la “guerra contra el narcotráfico”, más allá de la reparación económica del daño. Se tienen entonces, mexicanos que nacieron, crecieron y murieron en el proceso de una guerra que no era la suya pero que formaron parte del costo de la misma. Ojalá la memoria no se apague para asegurarse de entender que el sexenio de Felipe Calderón fue en más de un sentido, un laboratorio del futuro que le depara a la humanidad, si insiste en el enfrentamiento sin orden ni concierto contra el crimen organizado: ha quedado claro que sin una planeación adecuada y un cálculo apropiado de los riesgos y beneficios en la lucha contra la delincuencia, cualquier lugar es bueno para elegir como destino.

Desde la perspectiva teórica, este documento presenta en forma resumida la combinación de elementos metodológicos aplicados en la investigación, utilizando el enfoque sistémico de David Easton y Corinne Larrue, así como el análisis institucional de Alejandro Portes y la visión jurídica de la seguridad como

concepto totalizador del especialista Octavio Orellana Wiarco, entre otros conocedores consultados, para tener algún grado de certeza epistemológica en el problema a estudiar. No está de más señalar que el horizonte de análisis que abarca este texto es justamente el sexenio de Felipe Calderón —2006-2012— aunque eventualmente se aplica algún dato de sexenios anteriores o posteriores cuando se consideró necesario para proveer de pre-texto y post-texto al proceso de trabajo. La investigación fue concluida en mayo 2014 y esta fecha debe tomarse en cuenta para efectos de su evaluación por parte del lector.

CAPÍTULO I

MARCO METODOLÓGICO

1.1 Planteamiento del problema

¿Felipe Calderón Hinojosa hizo lo adecuado en materia de combate a los cárteles del crimen organizado durante el sexenio 2006-2012? O, más lejos ¿el combate a dichas organizaciones delictivas era un problema de seguridad nacional o de seguridad pública? En tales preguntas puede resumirse el propósito de la reflexión que contiene este escrito, resultado de una investigación realizada desde hace años y redactada en 2014, pero que en todo momento se refiere al lapso de gobierno del michoacano. La intención de este documento se concentra en identificar si el tema de los cárteles fue debidamente atendido y si esa atención se dio en el marco institucional apropiado —el de la seguridad nacional o el de la seguridad pública—, que en caso de haberse dado en el lugar equivocado, podría dar una idea de los enormes costos que trajo para el país entero a largo plazo.

Por supuesto, se atienden algunos elementos de la comunicación política ejercida desde el gobierno federal de referencia, ya que la información proporcionada a la población y a los distintos grupos de presión, por momentos dejaba de ser objetiva para convertirse en una especie de noticiero y parte de guerra que no llevaba a ningún lado a quienes lo recibían; acaso entender que los cárteles eran algo más que un puñado de analfabetas adinerados y armados hasta los dientes, sino que eran una amenaza para tomarse en serio.

Así, el problema planteado se concentra en el sexenio 2006-2012 y las fuentes empleadas en el ejercicio presentado son públicas en su totalidad y la mayoría publicadas en español, salvo escasas excepciones. Para delimitar debidamente la investigación no se utilizó el análisis de experiencias procedentes de otras naciones. Y el alcance del estudio es nacional, en el entendido que existe abundante información a nivel de estados pero que resulta sumamente difícil de comprobar por los medios públicos. De ahí que se haya decidido efectuar la investigación en términos de la República Mexicana y no a partir de una región geográfica o política en lo particular.

Una forma apropiada de poner el problema sobre la mesa lo constituye un párrafo que el periodista Wilbert Torre (2013:45) apunta en uno de sus libros, respecto a la conversación que sostuvo con un experto mexicano en Inteligencia que había estado de cerca en los primeros acercamientos de Calderón con George W. Bush:

“[...] me hizo notar que por principio de cuentas, en México no existe, nunca ha existido una doctrina de seguridad nacional como en Estados Unidos, España o Colombia, que durante décadas han estudiado a fondo el tema, ante la necesidad de enfrentar enemigos y opositores movilizados desde la ilegalidad y la violencia. Y para terminar pronto —dijo sin vacilar—, antes de decidir la guerra contra el crimen organizado, Calderón no hizo el menor esfuerzo por revisar las experiencias ocurridas en algunos países. Le pedí que fuera más específico. Colombia y Miami en los años ochenta, dijo. Revisar esas dos experiencias hubiera permitido al presidente saber qué podía esperar de la guerra que estaba a punto de iniciar [...]”.

Y más tarde, el mismo Torre (2013:104-105) remata:

“[...] la guerra contra el crimen organizado se convirtió desde aquellos días no solo en el asunto de mayor importancia para Calderón sino en una entidad ubicua que merodearía como un fantasma en todas partes: en una visita a una ciudad europea, en un evento educativo, en el anuncio de un programa social. Lo segundo tenía que ver no sólo con la prioridad de su administración sino esencialmente con el carácter —la entraña— de Calderón. El presidente no confiaba en sus secretarios de Estado y no le preocupaba hacerlo evidente. Desde los primeros días se involucró de lleno en los principales temas y problemas del país. Concentraba decisiones y dictaba la agenda: de seguridad pública a política exterior; de energía a política social; de medio ambiente a política interior”.

De ahí a que Calderón pensara que era un especialista en seguridad nacional y pública para lanzarse a una batalla que dejaría regado sobre el país una cantidad de muertos apenas rebasada por la Revolución y las guerras de Independencia y Reforma. Por su visión de sí mismo, el michoacano quiso ser experto en educación, desarrollo social y energía, sin olvidar las relaciones exteriores y el cuidado del medio ambiente. Y también por esa percepción personal se entiende la obsesión por ser presidente a la vez que primer panista del país y simultáneamente, el portavoz unívoco de cualquier decisión de gobierno que se considerara relevante. Y aquí entra otra parte de la guerra contra los criminales organizados.

1.2 Hipótesis

La guerra contra el narcotráfico durante el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), fue implementada como estrategia para obtener legitimidad pública por parte del gobierno federal ante una crisis de gobernabilidad y gobernanza.

1.3 Objetivo

Plantear una propuesta de política integral de seguridad pública para el México actual con base en el análisis de los resultados obtenidos en la materia durante el sexenio 2006-2012.

1.4 Método y técnica de investigación

Además de la selección del tema objeto del estudio y del planteamiento de la problemática a investigar, se requirió la definición del método científico a utilizar en la presente investigación.

Este trabajo de tesis es una Investigación documental porque se realizó la recopilación de antecedentes a través de documentos formales e informales, y la aportación de diferentes autores. Los materiales de consulta fueron predominantemente las fuentes bibliográficas: libros, tesis, revistas, periódicos y fuentes electrónicas.

Las técnicas utilizadas fueron 1) la descriptiva, ya que se describen algunas características fundamentales del fenómeno estudiado, y 2) la técnica explicativa

porque el objetivo del trabajo fue determinar las causas de la problemática planteada y conocer por qué suceden ciertos hechos.

Esta combinación de técnicas permiten conocer las razones, el por qué de las cosas, y es por lo tanto más complejo.

1.5 La Presidencia y el partido

Durante la gestión del presidente Calderón, la guerra sin cuartel entre la ideología que él representa contra la de todos los demás partidos políticos —además de los diversos grupos de poder al interior del propio PAN— generó el ambiente apropiado para la debacle comunicativa en medio de un conflicto extremo contra los delincuentes. Algunos elementos relevantes de lo anterior son los siguientes:

- El PAN tuvo diversas visiones respecto al combate a los criminales, ejercido por Calderón; desde grupúsculos que lo apoyaron sin condiciones, pasando por los moderados que inclusive pensaban en el diálogo con los propios delincuentes; hasta los que pretendían el “ni ver ni oír” a los infractores con la esperanza de que cesaran su violencia.
- El Partido Revolucionario Institucional —PRI— contaba con una amplia experiencia en estos temas a partir de su “herencia cultural” como diría Reyna (2009:94), considerando las décadas en la que gobernó de manera absoluta al país. A partir de dicha competencia, puede decirse que optó por criticar públicamente la estrategia elegida por Calderón, aunque no ejerció

un bloqueo como tal en la práctica. Diríase que el PRI se movió con ambigüedad.

- El Partido de la Revolución Democrática —PRD— y sus asociados —el Partido del Trabajo —PT— y Convergencia —C—, —éste último, ha cambiado de nombre varias veces—, desarrollaron una estrategia absurda, consistente en criticar todo lo que hiciera el presidente al tiempo que le exigían resultados. Esta situación podría entenderse como “[...] resultado de la permanente lucha por el control del aparato partidario y los cargos de elección popular [...]”, como lo sugiere Modonesi (2008:63), pero en la realidad, la bipolaridad del bloque de izquierda —demanda de seguridad y crítica imparable— intensificó la confusión entre el gobierno federal y la sociedad, respecto al mensaje sobre el combate a los criminales.

1.6 Presidencia y vocería

Felipe Calderón acudía a todas en la escena pública; se presentaba como el “blanco móvil” de cualquier medio de comunicación; difícilmente se le veía escabullirse tras algún portavoz. Eso tiene un nombre que Kernell (1997:21) ha definido como una “arriesgada estrategia electoral presidencial” —*going public*— que a su vez tenía un riesgo extremo: que el michoacano pagaría en las elecciones de julio 2012, con la pérdida de otro sexenio panista en Los Pinos. El *going public* ejercido por Calderón fue seguramente un ejercicio meditado, porque el costo político sería enorme para todos los involucrados en tales conflictos. A futuro, se observan otras consecuencias desde lo comunicativo:

- El vocero de Los Pinos del nuevo gobierno ha tenido que remar a contracorriente por el efecto del posicionamiento descrito, en el entendido que tiene que bregar con dos mensajes insólitos: de un lado, mantener la imagen de que el nuevo gobierno es fuerte y resuelto a combatir criminales; del otro, literalmente, inventar estrategias para diferenciarlo del anterior sin que ello signifique rompimiento con el panismo, dado que se trata de aliados para mantener gobernabilidad en los términos más pragmáticos posibles.
- Por supuesto, Felipe Calderón se generó un posicionamiento del que prácticamente ya no tiene salida: ser identificado por el tema que se atiende, haciéndole de lado cualquier otra acción de gobierno que haya emprendido. El poder del recuerdo de su posición *going public* es tal que quedará en el imaginario bajo la impronta del combate multicitado, sin más.

1.7 Los demás temas de interés nacional.

¿A dónde quedaron los temas de salud, educación, vivienda y muchas otras cosas más en la guerra de Calderón? Pues, hasta el final de las prioridades del michoacano. Algunas de las razones más poderosas que jugaron para que se apostara todo a la guerra contra el crimen organizado fueron las siguientes:

- La violencia es uno de los mayores motores mediáticos en la historia de la humanidad; muy pocas cosas la superan.
- La delincuencia se percibe omnipresente: en los medios, en innumerables comunidades, en la conversación cotidiana.
- El crecimiento económico del país pasó al segundo plano, a partir de la forma en que gobernó Calderón.
- La principal noticia de “exportación” fue el combate a la delincuencia.
- En el caso de los gobiernos estatales y locales, se dio el mismo fenómeno que en lo federal: la maximización mediática de las actividades de las autoridades —gobernadores, alcaldes, cabildos, funcionarios en general— se concentró en llenar boletines con temas de seguridad pública.

Así, la agenda pública nacional se trastocó y costará generaciones ubicarla de nuevo en términos de un equilibrio natural, no forzado.

1.8 El desastre *Wikileaks*

A finales de noviembre de 2010, un hombre llamado Julian Assange echó al mar de la *web* cientos de miles de cables procedentes del Departamento de Estados

de los Estados Unidos; a esa marea de datos se le ha calificado con razón como la mayor filtración en la historia de la humanidad. Difícilmente otro caso podría siquiera comparársele en magnitud de datos y por supuesto, en la cobertura de temas y países atendidos. Docenas de personajes de todos los niveles fueron salpicados por los documentos puestos a la disposición del público, considerando que se trataba de cables que se originaron en las diversas representaciones diplomáticas que Estados Unidos tiene dispersas en todo el mundo; por decirlo de otra manera, la redacción de aquel funcionario diplomático que describía a una persona, una dependencia, una conducta del gobierno extranjero en mención, era más que técnicamente irreproachable, un cuidado retrato de esa realidad, situación que originó no pocas reacciones en todo el orbe.

En México, se dio el enfrentamiento entre Calderón y el entonces embajador Carlos Pascual por la forma en que éste entendía la realidad del combate contra la delincuencia. Como se sabe, Pascual salió de la Embajada y regresó a Washington. Viéndolo en perspectiva, los cables en mención no eran particularmente agresivos —comparándolos contra los que describían la realidad italiana o rusa por ejemplo, como lo comentan Leigh y Harding (2011:233-255)—, pero esta condición no sirvió de nada para evitar un choque entre Los Pinos y el Embajador estadounidense. En este contexto, la opinión pública extranjera dio cierta atención al caso mexicano —lo de “cierta”, se apunta en términos de la magnitud frente a los cables sobre Irán, China o Pakistán— que terminó por consolidar la de por sí severa imagen de un México violento y convulso.

¿México podría evitar una filtración como la de *Wikileaks*? Indudablemente que no, porque la “fuga” de información se dio en territorio extranjero, a manos de personajes ajenos a cualquier control por parte del Estado mexicano. Este es un ejemplo prototípico de componente exógeno que afecta a un país sin que éste siquiera tenga posibilidad alguna para poder evitarlo. Así se comprobó que el país no puede establecer barreras permanentes para asegurar que no se fugue algún dato confidencial. Todo lo que pasa por el ciberespacio es susceptible de ser clonado, copiado, filtrado, modificado.

CAPÍTULO II

EL ENFOQUE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

2.1 El Concepto

La política es un proceso a través del cual una sociedad crea una capacidad de actuar con inteligencia sobre sí misma. Implica la institución de una red de organismos que puedan ir resolviendo los problemas. Conlleva la organización de voluntades colectivas de actores políticos que representen la diversidad social. Organizaciones en las cuales los individuos se inscriben en función de procurarse el desarrollo personal que brota del servicio al interés colectivo.

El concepto de política ha ido evolucionando a lo largo de la historia. Como ya fue referido anteriormente, el término nace en el mundo clásico con la obra “La Política” de Aristóteles, donde el ciudadano está sujeto a una autoridad pero al mismo tiempo participa en las asambleas, era una visión horizontal.

En la Edad Media se tenía una visión teológica de la política y se entendía basada en el cristianismo. En el siglo XVI se rompe la medieval y presentaba el Estado como principal forma de organización política, es cuando nace el Estado moderno, la política rompe con la moral, era una visión vertical y jerarquizada. En el siglo XIX, se inicia el proceso de democratización del Estado, éste se ocupa de garantizar los derechos individuales, especialmente el derecho a la propiedad. La sociedad está auto regulada en un Estado cuya función principal es la de proteger los derechos del hombre. La burguesía no acepta la intromisión del Estado en la economía.

En el siglo XX, a partir de la Segunda Guerra Mundial nace el *Estado del Bienestar*; se produce una creciente intervención del Estado en la política, y se estrechan las relaciones entre Estado y sociedad. Actualmente, son inseparables los ámbitos de la política y de la sociedad, debido a que ambos son dinámicos y mutuamente influyentes; la política gestiona el conflicto social sin intervenir en la intimidad; los conflictos que surgen y demandan la intervención de la política, generan respuestas que, a su vez, piden la intervención de la política.

En adelante, es necesario comprender que la política es aquella práctica que se ocupa de gestionar, de resolver los conflictos colectivos y de crear coherencia social, y sus resultados son decisiones obligatorias para todos.

Ahora bien, el estudio y análisis de las políticas públicas es un campo disciplinario de reciente aparición. Esta noción abarca la acción colectiva o los procesos de decisión y acción pública en los que participa el gobierno en sus distintos niveles y sectores pero también las empresas privadas y los grupos organizados de la sociedad civil. El Análisis de las Políticas Públicas trata de estudiar cómo se deciden y cómo se actúa en los asuntos públicos que atañen a la colectividad, sean estos, por ejemplo, cuestiones sobre recursos naturales, organización de servicios públicos, bienestar social u otros.

Según Omar Guerrero (1993), quien sigue de cerca las ideas de William Dunn):

Los problemas semánticos y conceptuales de la voz policy, cuando es traducida en español por "política", han sido identificados y discutidos por los especialistas en la materia. Inclusive hay problemas referentes al término

mismo, como lo hace constar William Dunn cuando explica que la voz policy deriva del griego, del latín e incluso del sánscrito, y que existe un notorio parentesco entre politics y police, tal como se usaba en la Inglaterra medieval. Dunn cree que esta circunstancia ha sido fuente de confusión entre los campos relativos a la Ciencia Política y la Administración Pública, por un lado, y las Ciencias de policy, por el otro, pues las primeras estudian a la política y las segundas a la policy. Más allá del inglés, sin embargo, el problema se complica, como en el ruso, por ejemplo, donde la voz política se refiere tanto a política, como a policy.

Para Petrizzo Páez (2007) las Políticas Públicas son “el instrumento principal de la actuación gubernamental”. Asumiendo ésta última como la acción de conducir los destinos de un país, las políticas públicas son el timón a través del cual se conduce. Sin embargo, aunque suele señalarse que las políticas públicas se orientan a la resolución de problemas; está claro que más allá de ese fin inmediato, persiguen la detección y la corrección de desigualdades producto de otras acciones gubernamentales. Además, las Políticas Públicas obran también como acelerador o como freno, de la nave, operan como catalizadores o dilatadores de los procesos políticos”.

En palabras de Savater (2003), en las Políticas Públicas, “ningún motivo es causa de la acción en el sentido directo... [sino que] la causa de cada acción es siempre la voluntad libre que se decide por un motivo y no por el motivo mismo”.

Finalmente, Estanislao de Kostka Fernández (2007) considera que:

Las Políticas Públicas son la disciplina de la Ciencia Política que tiene por estudio la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad. Aunque en su diseño e implementación técnica confluyen otras disciplinas como la economía, la sociología e incluso la ingeniería y la psicología. La pregunta central de las Políticas Públicas es ¿Qué producen quienes nos gobiernan, para lograr qué resultados, a través de qué medios?

Existen Políticas Públicas implícitas como es la agregación de decisiones o la abstención en una votación importante.

Las Políticas Públicas explícitas se plasman en programas concretos, criterios, lineamientos y normas; planes, y asignación de recursos presupuestales, humanos y materiales; también pueden ser las disposiciones constitucionales, las leyes y los reglamentos, los decretos y resoluciones administrativas, entre otros.

2.2 Etapas de las políticas públicas

La política pública es un proceso que se desenvuelve por etapas y con una dinámica propia, cada una de ellas posee actores, restricciones, decisiones, desarrollos y resultados y se van afectando mutuamente. En la práctica las etapas se superponen, la separación de las etapas para un mejor análisis no debe ser confundida con una separación real.

Siguiendo a *Acuña y Repetto*, y a los fines analíticos se dividirá el proceso en cinco fases:

1. Estructuración del problema público y el ingreso a la agenda gubernamental.

2. Generación de alternativas.
3. Toma de decisión y diseño.
4. Implementación.
5. Evaluación.

2.3 Estructuración del problema público y el ingreso a la agenda gubernamental

Tamayo Saez, sostiene que la primera tarea del analista de política en esta fase, es identificar a los actores con algún tipo de intereses en el problema y reconstruir sus definiciones, la forma en que lo ven.

Definir el problema implica, identificar claramente cuál es. ¿Cuáles son sus dimensiones? ¿Cuáles son las causas? ¿A quién afecta y en qué medida? ¿Cómo evolucionará el problema si no actuamos sobre él?

Asimismo, cabría preguntarse, si no se la atiende en el mediano plazo, qué sucederá cuando ese 41% de la población esté en edad de jubilarse y esté excluido de los beneficios de la seguridad social y cuál sería el impacto social. Esta situación requiere de una inminente respuesta del Estado.

En este sentido, la definición del problema será ante todo una definición política, decidir a quién se tiene en cuenta y hasta qué punto. La correcta definición del problema es central porque marca el posterior desarrollo de la política pública, al reducir el ámbito de las posibles alternativas a considerar, también afirman una concepción específica de la realidad.

La definición, tiene dos elementos centrales a tomar en cuenta: debe ser aceptable y que pueda tener consenso, y a la vez, debe incluir una definición operativa que permita una intervención pública viable.

Colocar un problema en la Agenda implica dar forma a una definición del problema aceptable para el público y sobre todo para el gobierno. Cabe aclarar que no todos los problemas logran llamar la atención gubernamental y promover su iniciativa, no todos los problemas logran formar parte de los asuntos públicos y colocarse entre los prioritarios del gobierno.

Aguilar Villanueva (2003) afirma que la formación de la agenda de gobierno evidencia la salud o enfermedad de la vida pública, revela cuál es la estructura de poder que domina la elaboración de una política. Pero también en términos de gobierno representa la más importante de las decisiones dado que es donde se elige dar respuesta a los asuntos y establecer prioridades a su acción.

Hay diferentes modelos teóricos para dar cuenta de cómo se estructura la agenda pública y la gubernamental, el mismo autor, identifica tres tipos de patrones: modelo de iniciativa externa, modelo de movilización, modelo de iniciativa interna.

Asimismo, para que la política tenga éxito es importante que los miembros de la comunidad perciban esta problemática como merecedora de la atención pública y gubernamental y presionen con fuerza en este sentido.

Algunos temas pasan de la agenda pública a la gubernamental a través de las ventanas de oportunidad. Se trata de oportunidades favorables que permiten colocar determinados problemas y recomendar ciertas propuestas de solución.

2.4 Generación de alternativas

La etapa posterior al ingreso de un tema a la agenda, es la generación de alternativas. Majone (1997) sostiene que un analista creativo deberá ser capaz de mantener una tensión dialéctica entre lo practicable y lo ideal, entre la investigación de los límites de la política y el esfuerzo por extender el campo de lo políticamente posible.

Desde la perspectiva del mismo autor, toda la maquinaria gubernamental es un vasto conjunto de restricciones que definen los papeles de los diversos actores de las políticas y limitan las estrategias a disposición. En este marco el analista de políticas debe ayudar a expandir las fronteras de lo posible en el campo de la administración pública.

Una alternativa será factible cuando logre superar las restricciones operantes. Se identifican cinco ámbitos de restricción: política, económica, institucional, legal y cultural.

Es central que las alternativas de políticas puedan superar las restricciones. En términos operativos, en la formulación de alternativas de solución al problema surgen diferentes interrogantes, ¿Cuál es nuestro plan para hacer frente al problema? ¿Cuáles son los objetivos, qué alternativas existen para alcanzar esas

metas? ¿Cuál es la mejor alternativa en función de los menores efectos negativos?

Entre las principales dificultades que se identifican en esta etapa son de carácter económico, de coordinación institucional, de delimitación de competencias legales entre actores gubernamentales, pero no alcanzan a constituirse en restricciones absolutas que impidan el desarrollo de la misma *Repetto y Acuña*, nos dirán que los límites de la factibilidad estarán dados por el contexto y que estos límites están determinados por los recursos y las variables de contingencia.

En esta etapa es bueno que el analista tenga un mapa claro de las restricciones, límites, dificultades y de lo que pueden ganar o perder los diversos actores, tener un cálculo estratégico permite formular estrategias de conflicto o negociación con cada uno. Esto se constituye en un elemento importante para construir la decisión.

Por otro lado, es importante resaltar que factibilidad y argumentación van de la mano, la argumentación es transversal a diferentes etapas del ciclo.

En síntesis y tal como la plantea claramente *Majone (1997)*, la factibilidad antes que el óptimo debe ser la preocupación principal de los analistas de políticas, estos deberían estar tan preocupados por las restricciones políticas e institucionales como por las limitaciones técnicas y económicas.

2.5 Decisión / diseño

Cabe mencionar que decisiones se toman a lo largo de todo el ciclo. En esta etapa se toman las decisiones estratégicas, las más importantes.

Aguilar Villanueva (2003) sostiene que la decisión de política pública es el resultado de la confluencia de diferentes aspectos: problemas públicos, alternativas de solución, actores participantes y oportunidades de elección.

Estos son los ingredientes de una decisión en políticas públicas. El interrogante que aparece con más fuerza para la decisión de la alternativa a elegir en esta etapa es, si es viable técnicamente y políticamente la alternativa seleccionada.

Es importante mirar la etapa de la decisión en términos relacionales de quienes participan en el proceso decisorio. La mayor parte de este proceso es inestable, desordenado y caótico, con reglas pero también con azar. En muchos casos se decide según el modelo de bote de basura.

Se podría afirmar que es un proceso dónde hay que reconocer las reglas básicas y tener en cuenta los elementos no racionales y subjetivos de los actores.

La formulación de la política incluye el establecimiento de metas y objetivos a alcanzar y la detección y generación de los caminos posibles.

La fase de diseño es una tarea exclusiva de los actores públicos, la responsabilidad sobre la decisión final y el diseño de la política está en manos del gobierno. Para *Tamayo Saez*, el concepto de elaboración de políticas públicas ha generado dos corrientes principales de análisis: el racionalismo y el incrementalismo. Existe un tercer enfoque denominado *mixed scanning* que toma distancia de los dos modelos anteriores y los reúne proponiendo una elaboración mixta de las políticas.

La formulación del plan mezcla los dos modelos a los que se hace referencia anteriormente.

Hay claros criterios de eficacia, establecimiento de metas, decisiones cuantificables y a la vez también hay decisiones pragmáticas y métodos de aproximaciones sucesivas que enfatizan la viabilidad política.

2.6 Implementación

Es entendida como la puesta en marcha de la decisión. *Tamayo Saez*, identifica dos modelos que permiten entender la implementación de las políticas públicas:

1. Modelo *Top Down* refleja una concepción jerárquica del funcionamiento de las políticas públicas, lo que importa es la decisión, que esta sea acatada y que la burocracia la cumpla en sus propios términos.

2. Modelo *botton up*, el ciudadano entra en contacto con la organización pública. Es el punto de distribución donde la política tiene éxito o fracasa, el problema de la implantación no es el ajuste a la decisión inicial, sino la adaptación de la decisión inicial a las características locales y al contexto en que se produce.

Una buena implementación requerirá de un diseño sencillo. Entre los interrogantes que aparecen con mayor fuerza en esta etapa podemos encontrar, quien es el responsable de la implantación, y que medios se usan para asegurar que la política se lleva a cabo de acuerdo al plan previsto.

Tamayo Saez sostiene, que la complejidad de un programa se mide por el número de decisiones que es necesario adoptar para que este funciones, cuanto más elevado sea el número de actores y decisiones, más difícil es controlar la implementación.

2.7 Evaluación

Es la última fase del proceso (pero también la primera, por el carácter cíclico del mismo) *Zubirat* sostiene que “es un proceso de aprendizaje que hacen todos los involucrados”. Si bien hay un rol protagónico de los expertos, no puede pensarse como un proceso técnico específicamente, es también un mecanismo político.

Tamayo Saez nos dirá que en los sistemas democráticos los productos de la evaluación tendrán diferentes utilidades políticas, se tendrá que rendir cuenta de

los actos, explicar las decisiones a los ciudadanos, presentar los logros alcanzados y legitimar con resultados las decisiones.

Como objetivo general de la evaluación se identifica generar información que permita orientar las decisiones futuras de la política pública.

Tamayo Saez, identifica nueve modelos de evaluación, a los que relacionará con las diferentes fases del ciclo de la política pública:

- ♦ Evaluación anticipativa, evaluación de la evaluabilidad, evaluación de necesidades, evaluación teoría y diseño, evaluación de viabilidad política, evaluación de implantación, estudios de seguimiento de programas, evaluación de impacto, evaluación de calidad.

2.8 La disciplina de políticas públicas

La discusión acerca de las políticas públicas es, desde hace unas décadas, un ejercicio académico estimulante y necesario para la atención de los asuntos públicos. Los temas que se abordan en este apartado son ideas profundas, planteamientos y reflexiones, que invitan a un estudio cada vez más sistematizado sobre los enfoques de las políticas públicas.

Las consideraciones del presente apartado abordan temas como el análisis de factibilidad de políticas; los problemas de la implementación en las políticas sociales; el cambio de estilo de las políticas en nuestro país; la relación entre los

medios de comunicación y las políticas públicas; así como un estudio sobre el papel de los enfoques de políticas en las transformaciones del Estado mexicano. Temas tratados con rigor académico y que poseen una relación muy estrecha entre sí, conformándose en materia de relevancia para la investigación científica-social.

El ensayo de *Giandomenico Majone*, intitulado *Argumentos de la factibilidad*, contiene una serie de reflexiones acerca del análisis de factibilidad como una herramienta para identificar las restricciones, ya sean reales o potenciales, a las que se enfrenta la acción del gobierno.

Majone aborda la interrogante de *cómo probar que ciertos problemas no tienen solución*, complementariamente con el hecho de examinar cuáles métodos pueden resolver tales o cuales problemas. Para ello se auxilia de un instrumental abstracto como son las matemáticas elementales. Bajo esa vertiente, encuentra que es más provechoso saber qué es lo que no se puede hacer y por qué, en lugar de gastar el trabajo intelectual en lo que es poco factible de realizar. Por ello, aconseja que antes de considerar a un problema imposible o posible de resolver, es indispensable entender qué métodos de solución son aceptables y cuáles no.

Así, para *Majone* los problemas no son posibles o imposibles de resolver en forma general, sino que esto depende de ciertas restricciones o condiciones del mundo real.

Reconocer su existencia y tenerlas en cuenta ayudaría a determinar el grado de poder real que tiene un gobernante, pues en general tienen menos poder del que intentan demostrar. Por ello, se sostiene en el ensayo que en el sector público es difícil encontrar soluciones óptimas y hay que adoptar otras que no satisfacen los intereses de toda la sociedad. En este sentido, *Majone* sostiene, a diferencia de otros autores, que la factibilidad política no es un tema indiscutible, pues para comprenderla adecuadamente es indispensable entender los factores que influyen en las acciones gubernamentales dentro de un marco democrático.

Por lo que una política es factible, o deja de serlo, sólo respecto de ciertas restricciones específicas que limitan la acción del gobierno en situaciones particulares.

El artículo de *Pedro Moreno*, *La implementación: "talón de Aquiles" en la elaboración de políticas sociales*, aborda uno de los puntos críticos en la acción gubernamental: la implementación dentro del proceso de instrumentación de las políticas públicas.

Para tal efecto, se auxilia de tres modelos conceptuales de decisión y acción que tienen una concepción propia con respecto a la fase de implementación de las políticas públicas. De su análisis obtiene que la fase de implementación sea función de un proceso racional unitario, producto de la organización y resultado de la negociación constante bajo condiciones de alta incertidumbre. Sin embargo, para el autor estos razonamientos derivados de los

tres modelos estudiados no agotan toda la realidad, pues sólo hablan de una parte de ella. Para *Moreno* existen dos tipos de racionalidades: la técnica y la política, a partir de las cuales es posible explicar y predecir el proceso de implementación de las políticas públicas.

En ese sentido, se destaca que aunque en nuestro país se tuvo en el pasado políticas adecuadas para atender las necesidades sociales, no se tuvo la capacidad suficiente para su implementación debido a factores políticos y técnicos. Por tanto, se afirma que no es suficiente tener buenos diseños, recursos suficientes, la normatividad adecuada y voluntad política, si no se cuenta con un adecuado proceso de implementación.

El cambio de estilo de políticas públicas en México es el tema que aborda *Félix Vélez*. Señala que en un principio el desarrollo del análisis de políticas públicas enfrentó varias dificultades, pues los políticos de antaño creían tener el modelo adecuado para el desarrollo de México, pero carecían de un análisis de los costos que acarrearían sus decisiones discrecionales. Por tal motivo, se afirma que "una política de gobierno es pública porque impacta a los ciudadanos".

Con todo, el profesor *Vélez* afirma que actualmente nuestro país se encuentra en un periodo de estancamiento, ya que la situación económico-social que guarda nuestro país es similar a la de hace 23 años. Sostiene que debido a ese precario escenario los ciudadanos han comenzado a hacer análisis de política y, en consecuencia, el gobierno intenta recuperar credibilidad al comenzar a

sustentar sus decisiones de política en análisis más profundos en términos de costo-beneficio,

En ello, refiere el autor, han jugado un papel muy importante varios factores: primero, el voto ciudadano considerado como una fuerza de legitimación; segundo, una mayor libertad de los medios de comunicación en su ejercicio; y tercero, un Congreso que ya no es dominado por un sólo partido.

Esta situación ha propiciado un cambio en el estilo de las políticas y en los contenidos de éstas, y se recurre, a diferencia de épocas pasadas, a un análisis profundo antes de tomar decisiones públicas.

Para *Félix Vélez* la ventaja del análisis de políticas es que reconoce las limitaciones en el contexto social, lo que ocasiona que no se consigan los resultados esperados. Al considerar las restricciones que el gobierno inmanentemente tiene para el desahogo de la agenda pública, el análisis de políticas busca reducir la incertidumbre.

Paul Slomianski (1998) considera como eje de argumentación el papel que juega la comunicación del gobierno con la sociedad, y la comunicación social como instrumento necesario de política pública. Sus planteamientos discurren sobre la idea de que el gobierno siempre ha tenido influencia sobre los medios de comunicación. Pero lo que ha variado es la forma en que los demás actores políticos y sociales toman su papel de emisores. Para Slomianski, en la comunicación política reviste similar importancia la manera en que "el gobierno se

comunica" como "el mensaje que ofrece", pues de ello depende la forma en que es usada la información gubernamental. De ahí que esa consideración rectora en el análisis de la comunicación tiene repercusiones en las percepciones que la sociedad tiene del gobierno y de sí misma.

Para *Slomianski*, es en los medios escritos en los que se puede llevar a cabo una discusión sobre las diferentes opciones de política, debido al nivel de detalle requerido. Lo anterior permite a la sociedad tener una visión más integral de los temas a discutir. Sin embargo, el autor afirma que es el medio menos consultado por la sociedad mexicana.

Un aspecto central para *Slomianski*, es la percepción de que los medios son cada vez más críticos, debido a que se les ha concedido mayor margen de libertad. La investigación conduce al autor a la idea de que son los medios los que inducen a la sociedad "en qué pensar" y no "qué pensar". Finalmente, *Slomianski* considera que los medios facilitan la comprensión de la realidad, bajo la óptica que se ofrece en el mercado de la comunicación.

El trabajo de Lenin Bustamante, por otra parte, considera tres propuestas para el análisis del papel de las políticas públicas en las transformaciones del Estado mexicano. En la primera sección refiere el papel de las políticas públicas en la relación Estado-sociedad, partiendo de la hipótesis de que los años ochenta constituyeron en México una década de estancamiento y, en algunos casos, de regresión, lo que significó redefinir el papel del Estado. Señala la transición del

modelo económico mexicano: el cual pasa de un Estado de bienestar a un modelo de desarrollo económico neoliberal. Precisando, a la vez, que aunadas a las transformaciones del Estado mexicano se incorpora la definitiva participación de la sociedad civil en la vida política del país.

En el segundo tema el autor analiza el papel de la política pública en la redefinición del Estado. Sugiere que el nuevo estilo de relación entre el gobierno y la sociedad ha implicado nuevas reglas, estilos de gestión, así como el diseño de políticas públicas que incorporan las demandas de una sociedad cada vez más plural, autónoma y participativa en las actividades económicas, políticas y sociales. Para Bustamante, este nuevo enfoque implica redefinir y articular las funciones del Estado, en particular las tareas de rectoría económica y bienestar social, bajo condiciones de creciente pluralidad y autonomía política.

En el último apartado, el autor define cuáles son los retos de las políticas públicas en el Estado mexicano contemporáneo. Explica que en la medida en que la sociedad mexicana se agrupa y organiza, el Estado debe ampliar sus espacios de actuación y dar cabida a las fuerzas y organizaciones políticas.

Comenta que la clave de la modernización política consiste en la habilidad del Estado para absorber tipos cambiantes de exigencias de organizaciones políticas; y no optar por su desaparición. Finalmente, señala que la nueva redefinición del papel del Estado supone formular y desarrollar políticas públicas, sustentadas en cuatro características básicas:

- 1) Con fundamento legal;
- 2) Con apoyo y consenso político;
- 3) Con viabilidad administrativa; y
- 4) Con sentido de racionalidad económica.

2.9 Análisis político de las organizaciones

Wayne Parsons (1995) señala que hay cuatro modelos que determinan si el conocimiento de los expertos influye en el proceso de políticas públicas. El primero es el enfoque llamado Hall en alusión al investigador P.A. Hall, quien publicó una serie de ensayos con el título de *El poder político de las ideas económicas* (*The political power of economic*, 1989). Para Parsons, este enfoque pone mayor atención en las instituciones que en el poder de las ideas mismas y explica que cuando una contribución teórica se genera, ésta entra automáticamente en contacto con tres dimensiones que son las que al final determinan si dicha aportación es factible. Estas dimensiones son:

- a) la viabilidad económica que se refiere a la relación de la nueva idea con las teorías existentes, con la naturaleza de la economía internacional y con las limitaciones internacionales;
- b) la viabilidad política, la cual pone atención en las metas generales de los partidos políticos en el poder, los intereses de las coaliciones, y las políticas similares junto a sus exponentes y;
- c) c) la viabilidad administrativa que incluye el “sesgo” administrativo y el poder relativo que tienen las agencias involucradas, así como la capacidad de las estructuras burocráticas para implantar la política.

El segundo enfoque que identifica *Parsons* también adopta el nombre de sus precursores: *A. W. Coats* y *D. Colander*, quienes, fieles a su formación economista, proponen tres referentes para explicar la diseminación de las ideas hacia el área práctica. El primero de ellos considera una idea como si fuera una enfermedad, así que el meollo del asunto consiste en conocer los puntos de contacto entre el portador de la idea (“*el enfermo*”) con los sujetos susceptibles a ser “*contagiados*”. Un segundo referente considera las ideas como mercancías y dentro de un mercado en el que existen compradores y vendedores, por lo tanto, el análisis sigue esta lógica mercantil, es decir, hay que indagar si la oferta crea su propia demanda, cómo se “anuncian” y se “venden” las ideas. El tercero se refiere a la metáfora en que las ideas son consideradas como flujos de información, por lo que hay que identificar sus fuentes, los posibles receptores, las formas de transmisión y retroalimentación. *Coats* y *Colander* reconocían que era difícil que algún modelo de estos pudiera explicar cómo las ideas se esparcían e influían, más bien lo que intentaban era conocer el proceso de su propagación entre los actores.

El tercer y cuarto modelo de análisis que describe *Parsons* guarda más relación con la ciencia política. Éstos son el enfoque de redes (*policy networks*) y el enfoque de comunidades en los que para explicar cómo una idea impacta o no en la política pública hay que examinar las redes de política y las comunidades involucradas. *Rod Rhodes* (1997) define una red de política como un conjunto o complejo de organizaciones conectadas entre sí mediante una dependencia de recursos. El tipo de red puede variar de acuerdo con su tipo de integración (fuerte

o laxa), su estabilidad en sus relaciones y su nivel de exclusividad (membrecía abierta o restrictiva). Según *Rhodes*, el enfoque de redes de política ayuda a explicar el poder relativo de los actores (individuos u organizaciones), con base en la distribución y tipo de recursos que se manejen dentro de la red.

Un señalamiento importante en términos metodológicos es el que hace *Mark Evans* (2003), quien comenta que el concepto de red de política pertenece al nivel medio (*meso-level*), el cual es comúnmente utilizado para analizar la elaboración de políticas públicas. El nivel medio de análisis se enfoca a estudiar las conexiones que existen entre la definición del problema, el establecimiento de las agendas, la toma de decisiones y el proceso de implementación. En este sentido, agrega *Evans*, las redes de política pueden ser vistas como “circuitos de poder” que ligan jerarquías (niveles de gobierno), actores no gubernamentales, organizaciones y mercados.

De los modelos aquí descritos, el de redes de política parece ser el más pertinente para analizar si el conocimiento de los especialistas es tomado en cuenta a la hora de formular alguna política pública. Al incluir a diferentes actores sociales en el proceso de elaboración de cursos de acción se reafirma la pluralidad que debe rodear la hechura de políticas públicas. Además, el enfoque de redes se sustenta en la idea de que el diseño de una política es un proceso de intermediación que presenta una complejidad institucional y agendas institucionales encontradas. *Sandra Nutley* (2003) afirma que para comprender con mayor amplitud cómo las ideas repercuten en los procesos de política es necesario indagar más allá de las instituciones de gobierno formales y considerar,

por lo tanto, a las redes de política como un medio para escudriñar los patrones de las relaciones formales e informales que moldean las agendas de política y la toma de decisiones. Otra ventaja de este enfoque es que no trata a las organizaciones integrantes de la red como entes estáticos o monolíticos, sino como un conjunto de individuos en constante movimiento, lo que produce un efecto crucial en el comportamiento de la red. Las estructuras, asegura *Evans*, “no existen de manera independiente de los agentes”; éstos intentan negociar las limitaciones estructurales de forma estratégica para maximizar su autonomía y su ventaja (*Evans*, 1998).

2.10 Las políticas públicas del Estado mexicano

En esta parte se comentarán, muy brevemente, algunos rasgos que caracterizan el ambiente político y democrático en México. Se sostiene que la actual transformación de la sociedad y el sistema político mexicano están contribuyendo al desarrollo del enfoque de políticas públicas, lo que sirve para debilitar las tradicionales formas de actuación gubernamental en la resolución de los problemas sociales.

En su estudio introductorio al *Estudio de las políticas públicas*, *Luis F. Aguilar* describe algunos de los “viejos patrones de gobierno” que, según él, tendían a uniformar los problemas y a homologar las políticas para resolverlos y explica:

El gobierno mexicano, como muchos otros gobiernos, pudo operar de esa manera porque contaba entonces con una red de organizaciones sociales y políticas obligatorias que tenían los medios para controlar el flujo de las diversas demandas y compatibilizarlas selectivamente en un mismo formato, de acuerdo al interés de los gobernantes (Aguilar, 2003:30).

En otras palabras, la elaboración de políticas se realizaba bajo esquemas corporativos orientados a favorecer exclusivamente al régimen en el poder. En esos tiempos, según *Aguilar*, los formatos generales de política “fueron particularistas, clientelares, en el sentido que atacaban los problemas de muchos en maneras que terminaban por privilegiar inmerecidamente a algunos, concentrando en ellos los beneficios y dispersando los costos en el conjunto” (2003:30-31). Por otra parte y con el propósito de generar la discusión sobre la aplicabilidad del enfoque de las políticas públicas, autores como *Cabrero* (2000) se muestran poco optimistas sobre el hecho de que una nación como México pueda aplicar el enfoque de las políticas públicas (usado tradicionalmente en países como Estados Unidos o Inglaterra), pues la realidad del sistema gubernamental en el país latinoamericano tiende a ser centralista, vertical y endógena. *Cabrero* (2000) hace una sobre simplificación de la realidad mexicana –como él mismo la llama–, y señala una dinámica de transición, es frecuente que algunos actores se independicen del Estado, también que agrupaciones políticas de oposición se confronten al argumento gubernamental, e incluso que medios de comunicación cuestionen las posiciones del gobierno; sin embargo, es poco probable que los agentes emergentes independientes puedan generar un peso de

movilización considerable o la argumentación suficiente informada y técnicamente sustentable para debatir los argumentos oficiales.

Cabrero suscribe la idea de que, aunque las cosas podrían cambiar a consecuencia de la transición democrática, “las raíces profundas de nuestra cultura de ejercicio de poder, las formas de gobierno y de relación social permanecerán” (2000). Si bien es cierto que en algunos espacios políticos los asuntos públicos se siguen “cuchicheando” (en palabras de *Octavio Paz*), en lugar de ser discutidos abiertamente, también es importante reconocer que por muy precaria y diferente que sea una realidad en lo democrático o en lo cultural, el reto intelectual de usar algún enfoque teórico de políticas públicas –independiente del origen que tenga– no tiene por qué desaparecer. Mientras más investigación aplicada, “mayor acumulación de aprendizajes” de acuerdo con *Cabrero* (2000).

De ahí que no tenga sentido “distanciar”, como este autor sugiere, los modelos de políticas públicas existentes de una realidad distinta a la que le dio origen. Son precisamente estos “aprendizajes” los que gradualmente validan los métodos de análisis que comúnmente se usan para conocer y explicar la realidad desde diversas posiciones.

Otro punto que cuestiona fuertemente la idea de *Cabrero* es que México ha avanzado considerablemente en la consolidación de su sistema político. Esto se puede constatar gracias a la alternancia partidista; a la ampliación de los espacios de libre expresión; a la consolidación de un sistema electoral relativamente

confiable y a la celebración de elecciones competidas, entre otros. Para reforzar este punto, *Aguilar* expresa que:

En la medida en que se han ido levantando voces independientes y conocedoras de sus asuntos -y que los políticos y funcionarios han comenzado a revisar y reemplazar sus viejos patrones uniformes de acción-, se ha ido recuperando y afianzando la idea de que los problemas públicos, sociales, difieren los unos de los otros, poseen su propia especificidad y circunstancia y, por tanto, que las políticas para su atención y tratamiento deben ser también específicas en sus objetivos, instrumentos, modos, procedimientos, agentes, tiempos según Aguilar (2003).

Aunque las *policy sciences* es un área de estudio relativamente joven, en países como México de acuerdo con *Canto* (2000) esta disciplina ha tomado mayor importancia a partir de los cambios emprendidos por la sociedad mexicana y por el gobierno. Tanto decisores como analistas de políticas mexicanos han recurrido a esta perspectiva pues, según *Valenti y del Castillo* (1997), ha permitido “*comprender, describir, explicar los distintos problemas que exigen una solución satisfactoria en términos de bienestar público*”. Por otra parte, llama también la atención que la actual administración federal estableció una Coordinación de Políticas Públicas que se debería encargar de hacer que todas las dependencias de la administración pública federal tengan claridad sobre el papel que les toca jugar en el esfuerzo de alcanzar un crecimiento estable y de largo plazo.

Conforme los cambios democráticos se consoliden y se disminuya el “protagonismo gubernamental” y aumente el peso de los individuos y sus organizaciones, se abrirá, como dice *Aguilar*, la puerta para nuevas formas de diseño y gestión de las políticas (2003). Esto, por consiguiente, resaltarán la necesidad de comprender de manera más amplia el modo en que el conocimiento generado por los especialistas podría influir el trabajo de los hacedores de política y el de los practicantes del sector educativo en México.

CAPÍTULO III

MARCO TEÓRICO REFERIDO A LA SEGURIDAD

Para abordar el tema de la guerra de Felipe Calderón contra la delincuencia organizada —los llamados “cárteles”— se ha decidido echar mano de los siguientes insumos teóricos que aportan vitalidad al análisis aquí vertido. En lo teórico se aplicó el enfoque sistémico, en particular el desarrollado por el connotado politólogo David Easton; por lo que se refiere al desarrollo de políticas públicas se usó el de Corinne Larrue; en el caso del análisis institucional se optó por el método creado por Alejandro Portes y para la pormenorización sobre diversos conceptos de seguridad pública se aplicó el trabajo del especialista Octavio Orellana Wiarco y algunos elementos del catedrático Arturo Villarreal Palos.

Sin embargo, antes de entrar en materia, se considera pertinente visualizar a dos palabras que engloban al tema atendido: gobernabilidad y gobernanza. Estas palabras suman la causa final del Estado mexicano en el sentido que la primera es —en una aproximación sencilla— la garantía de paz en el marco del Estado de Derecho y la segunda —también en una noción accesible— es el aprovechamiento de la gobernabilidad para generar desarrollo y equidad para todos los habitantes del país. En este contexto, se entenderá que el crimen organizado constituye una amenaza directa contra la gobernabilidad y la gobernanza de todo el país y bien podría suponerse que la decisión presidencial

de Felipe Calderón de declarar una guerra contra los cárteles podría haber tenido fundamento en tales asertos.

Así, es menester la identificación plena de lo que son y no son la gobernabilidad y la gobernanza para poder distinguir si la decisión del michoacano fue acertada, o inadecuada, imparcial o con los dados cargados. O acaso pudiera haberse tratado de algo más: una decisión improvisada y huérfana de los análisis de Inteligencia y prospectiva necesarios para apostar algo más que dinero público y privado, sino docenas de miles de vidas de mexicanos. O en un escenario sombrío, esa decisión podría haberse visto impulsada, azuzada y privilegiada por un hambre de legitimidad pública generada por un proceso electoral federal que dejó a numerosos mexicanos con el prurito de la perspicacia. Por todo lo anterior, es apropiado iniciar esta mínima incursión a la guerra de Calderón contra la delincuencia organizada, con una aproximación a los conceptos de gobernabilidad y gobernanza, utilizando para tal fin los conocimientos de algunos expertos e instituciones que conocen de estos temas en la siempre convulsa América Latina.

3.1 Gobernabilidad

Alcántara (1995), profesor de la Universidad de Salamanca, considera que la gobernabilidad debe entenderse a partir de su imbricación con la estabilidad y la ingobernabilidad; por lo que la gobernabilidad es:

“un conjunto de condiciones favorables para la acción de gobierno de carácter medioambiental o intrínsecas a éste [...] ambos conceptos, gobernabilidad e

ingobernabilidad conforman los dos polos de un continuo, de manera que el paso de una situación a otra es gradual y nunca totalmente irreversible”.

3.2 La estabilidad

A su vez, la estabilidad según la concibe Alcántara (1995) es la conjunción de:

“...ausencia de violencia; longevidad gubernamental; existencia de un régimen constitucional legítimo; ausencia de cambio estructural y atributo de una sociedad multifacética”.

Es decir que la estabilidad es una condición indispensable para la gobernabilidad, más no la única. Pero también hay que tomar en cuenta la condición que el autor apunta para la gobernabilidad: ésta forma un ciclo que es imperfecto pero que se mantiene cotidianamente, lo que permite establecer que en el caso del sexenio de Felipe Calderón se exhibió el ciclo sin ambages: de la gobernabilidad se pasó a la inestabilidad y de ahí a la ingobernabilidad.

3.3 Ingobernabilidad

En el caso de esta última fase del ciclo se puede observar la definición de ingobernabilidad que propone Alcántara (1995):

“...indisciplina o pretensión de influencia en las decisiones públicas por medios violentos y/o ilegales; inestabilidad o incapacidad de la élite política para mantener su régimen dominativo; ineficacia o incapacidad política y burocrática para cumplir con los menesteres que emanan del Estado e ilegalidad o la emergencia de poderes corporativos que buscan ganancias ajenas al Estado de derecho”.

Con todo, la gobernabilidad no implica que el Estado sea capaz de imponer sus decisiones a la sociedad; Alcántara considera que si ocurriera algo semejante:

“resultaría que ésta [la gobernabilidad] se encontraría en función de las decisiones estatales sin considerar ni las diferencias societales citadas ni al escenario internacional” (Alcántara, 1995:50-51).

Camou (1995) considera que los Estados y gobiernos no gobiernan unilateralmente las sociedades, de la misma forma que las sociedades no son gobernables o ingobernables por sí mismas, lo que significa que la gobernabilidad no es un tema exclusivo de gobierno, sino además de éste, de todos los integrantes de la sociedad; pero para ello, Camou considera que deben existir tres elementos: la legitimidad, la estabilidad y la eficacia. En términos del autor, la legitimidad es una conexión entre el Estado y aquello que la necesidad social reclama; es decir, que si existen pobreza, marginación y violencia, es obligación del Estado atender esos criterios de utilidad colectiva. De lo contrario, el Estado se hace ilegítimo.

Por lo que se refiere a la estabilidad, Camou (1995) calcula que la gobernabilidad se mantiene en condiciones apropiadas, cuando muestra capacidad de adaptación a los cambios que llegan desde las esferas social, política y económica. Esto quiere decir que la estabilidad es una de las capacidades del sistema político para mantenerse vigente en un horizonte temporal, pero ello no es sinónimo de democracia, porque existen sistemas

políticos autoritarios que son estables. Y la eficacia es la capacidad del sistema político para obtener metas planeadas, “al menor costo posible”. Por supuesto, hay que pensar que el “menor costo posible”, no se trata de un costo financiero por sí solo, sino de una combinación entre lo político y social. Puede pensarse que la eficacia es la traducción económica de la legitimidad en un lapso concreto: un cuatrienio, un sexenio. Por otra parte, Camou gradúa la gobernabilidad y coloca en una sola posibilidad a la ingobernabilidad. En la siguiente tabla se pueden observar esos elementos.

Tabla 1
Los grados de la ingobernabilidad, según Antonio Camou (1995)

Nivel de gobernabilidad	Descripción
“Gobernabilidad ideal”	Es el equilibrio idóneo entre demandas y apoyos.
“Gobernabilidad normal”	Es el equilibrio esperado entre demandas y apoyos.
“Gobernabilidad con déficit”	Existen desequilibrios (sociales, políticos, económicos) entre demandas y apoyos.
“Gobernabilidad en crisis”	Se presenta desequilibrio de una o varias clases que modifican la relación entre demandas y apoyos.
“Ingobernabilidad”	Se disuelve la relación de gobierno con sus gobernados.

Elaboración propia con datos de la clasificación contenida en “Gobernabilidad y democracia”.

Como podrá observarse, el autor sugiere que un Estado puede vivir en la gobernabilidad o en la ingobernabilidad, pero si entra en esta última no tiene graduación de la cual asirse. Por otra parte, el autor cita un conjunto de “luces” de advertencia para identificar si la ingobernabilidad amenaza con presentarse.

Tabla 2
Los déficits de gobernabilidad, según Antonio Camou

Área con potencial de gobernabilidad	Déficit de gobernabilidad probable
Ley y orden.	Relación asíncrona entre la dinámica social y el orden jurídico vigente.
Orden político y estabilidad institucional.	Tensiones políticas por: incapacidad para incorporar fuerzas sociales emergentes; enfrentamiento entre los poderes legislativo y ejecutivo; fragmentación partidaria y/o diferencias en la gestión pública.
Gestión económica	Incapacidad del Estado para mantener un equilibrio macroeconómico;

eficaz.	incapacidad para incrementar los niveles de desarrollo.
Servicios sociales y bienestar social.	Incapacidad para combatir la pobreza y el rezago en todas sus posibilidades.

Elaboración propia con datos de la clasificación contenida en "Gobernabilidad y democracia".

Existen algunas observaciones que podrían darse cita sobre la visión de Camou, pero sobresale una en particular: que la legitimidad es una conexión entre el Estado y aquello que la sociedad reclama; es decir, que si existen pobreza, marginación y violencia, es obligación del Estado atender esos criterios de utilidad colectiva. La razón para la suspicacia se da en el terreno de la legalidad en el marco democrático —y que de paso permite echarle un vistazo a la situación de Felipe Calderón en 2006—: si un candidato "X" gana las elecciones de manera legal —independientemente de los reclamos de los candidatos perdedores—, ¿será legítimo porque ganó limpiamente las elecciones o porque atiende las necesidades de justicia, seguridad, empleo o educación a la sociedad? Con el permiso del experto ibérico en comento, la realidad parece señalar que la legitimidad se da en la limpieza de las elecciones, no en los resultados como mandatario. Acaso por ahí podría observarse una potencial razón para justificar un evento contra la delincuencia organizada de la magnitud que se dio en el lapso presidencial del michoacano.

Prats (2001), profesor de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Abierta de Cataluña, señala que la gobernabilidad existe cuando:

“... el sistema social está estructurado de modo tal que todos los actores estratégicos² se interrelacionan para tomar decisiones colectivas y resolver sus conflictos conforme a un sistema de reglas y procedimientos formales o informales que pueden registrar diversos niveles de institucionalización, dentro del cual formulan sus expectativas y estrategias”.

Prats considera que en el caso de América Latina, la gobernabilidad implica el cuidado a la democracia y “hacerla gobernable para evitar una regresión al autoritarismo” (Prats, 2001:106), que para el caso mexicano de Felipe Calderón podría ubicarse con facilidad ya que en las elecciones de 2006 no solamente estaban en pugna tres candidatos de tres visiones políticas distintas, sino todas ellas enfrascadas en una lucha sorda por el poder monopólico —debilitado, pero no muerto— de la figura presidencial, sin olvidar que la gobernabilidad tiene diversas facetas: económica, social, medioambiental educativa, urbana, etcétera (Prats, 109).

En el caso de la gobernanza, Prats (2001:109) se refiere a Renate Mayntz, quien propone dos significados: uno, enfocado a:

“un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo de control jerárquico y caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción entre

² Un actor estratégico es “[...] todo individuo, organización o grupo con recursos de poder suficientes para impedir o perturbar el funcionamiento de las reglas o procedimientos de toma de decisiones y de solución de conflictos colectivos. Sin recursos de poder suficientes para socavar la gobernabilidad no hay actor estratégico [...]” Véase Prats (2001; 120).

el Estado y los actores no estatales al interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado.³

Otro, como:

“toda forma de coordinación de las acciones de los individuos y las organizaciones entendidas como formas primarias de la construcción del orden social” (Prats, 2001:119).

Así, la gobernabilidad incide directamente en el aseguramiento de la democracia y detener al autoritarismo, mientras que la gobernanza da un nuevo orden social para la toma de decisiones. Puede pensarse entonces que en el caso mexicano del lapso de referencia, las formas primarias de la construcción del orden social se vieron drásticamente trastocadas desde el cambio de régimen en 2000, pero se exacerbaron a la salida de Vicente Fox, con la obvia incapacidad de éste para poder mantener en funcionamiento la maquinaria de gobierno que el PRI había dejado. ¿Será posible que la guerra contra los cárteles de Calderón haya sido sembrada en el foxismo a consecuencia de una mala gestión en los principales mecanismos del sistema de seguridad pública y seguridad nacional, generando las condiciones apropiadas para que en un lapso extremadamente corto terminaran por reventar los debilitados mecanismos de alerta e información

³ Véase Prats (2001, 119). También puede consultarse otra versión traducida del alemán al español, disponible en la UNED. Véase Mayntz, Renate (2003).

al Presidente, combinándose con una afección endógena en lo más profundo de la legitimidad como percepción social y no como resultados electorales?

Norbert, politólogo alemán, considera que la base de las relaciones sociales es la ritualización de las transgresiones o la regularización de las prácticas prohibidas, lo que permite gestionar la violencia como objeto de un interdicto, mientras que la ritualidad se ocupa de los conflictos para evitar la erosión social, generando transgresión ritualizada; sin embargo, cuando la transgresión abandona el ritual y la reglamentación, haciendo a un lado el interdicto, se produce una violencia inhumana e incontrolable. Lechner Norbert considera que el Estado contiene el monopolio legítimo de la violencia que para transgredir requiere de un ritual —cuerpos de seguridad y leyes, respectivamente—. Por lo tanto, la gobernabilidad regula las relaciones sociales y ritualiza las transgresiones. En sentido contrario, la ingobernabilidad es la fragmentación de la ritualidad de las transgresiones y supone una regresión de éstas a su condición de prácticas prohibidas.

Poniéndolo en otra forma, puede entenderse la extraordinaria aportación de Norbert al tema de la gobernabilidad y la gobernanza: la gobernabilidad es una de las principales demostraciones de la transgresión ritualizada y la gobernanza es un efecto positivo del control existente para dicha transgresión. Si hay violencia controlada por el Estado y se respetan los rituales para ejercerla —tales rituales están contenidos en todo el aparato jurídico nacional—, la gobernabilidad funciona, pero si un individuo o conjunto de individuos transgrede, sin respetar los rituales,

se producen dos efectos: primero, hay una afrenta al Estado y, segundo, se genera una falla que puede llegar a ser sistémica y fatal ya que podría desmoronarse la ritualidad que sostiene a su vez a la transgresión “institucional”. En otras palabras, la delincuencia organizada afecta tanto a la transgresión socialmente aceptada como a los rituales apropiados para propinarla, amenazando la seguridad e integridad del Estado-Nación.

El Banco Mundial —BM— ofrece la siguiente definición de gobernabilidad:

“... es el conjunto de tradiciones e instituciones que determinan cómo se ejerce la autoridad en un país; ésta comprende: 1) el proceso de selección, supervisión y sustitución de los gobiernos, y sus mecanismos de rendición de cuentas [...] al público en general; 2) la capacidad del gobierno para administrar los recursos públicos de forma eficaz y elaborar, poner en marcha y ejecutar políticas y leyes adecuadas para el desarrollo del país y el bien común, y 3) el respeto, por parte de los ciudadanos y del Estado, de las instituciones que rigen sus relaciones económicas y sociales” (Sendas,A.L s/f).

Como podrá observarse, la definición del Banco Mundial es escéptica y deja un hueco gigantesco: si la gobernabilidad es un agregado de tradiciones e instituciones que dictan las reglas para dirigir un país, agregando el respeto y obediencia, por parte de los ciudadanos y del Estado, de las instituciones que rigen sus relaciones económicas y sociales, ¿cómo puede delimitarse el margen que separa a la autocracia de la democracia bajo el sistema de “tradiciones”? Si en un país es “tradición” el crimen organizado, ¿debe dejar de perseguírsele? Por otra parte, es complejo creer que la gobernabilidad se da por el respeto de los

ciudadanos a sus instituciones económicas y sociales, porque ello supondría que habría que respetarlas así sean injustas, inequitativas o abiertamente incompetentes.

Si se siguiera esa lógica hasta la exageración, desaparecerían las Organizaciones No Gubernamentales —ONG— porque no serían necesarias: bastaría con “respetar” a las instituciones para acabar con los problemas. Desde donde se le vea, la definición del BM es explosiva y deja un universo de temas reales a la imaginación del que tome las decisiones en cualquier país. Tampoco deja de ser inquietante que uno de los dos integrantes del tándem financiero global —el otro es el FMI— sugiera con la definición multicitada que hay gobernabilidad si el ciudadano de a pie y el Estado respeten a las instituciones económicas y sociales. ¿El propio BM se considerará parte de esas instituciones? Por último, desde la perspectiva del caso mexicano atendido en este documento, la lectura de la definición del BM respecto a la gobernabilidad es desoladora porque la justicia y la seguridad no existen en tal significativo.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo —PNUD— define a la gobernabilidad en los términos siguientes:

“es el ejercicio de la autoridad política, económica y administrativa en la gestión de los asuntos de un país en todos los planos. La gobernabilidad abarca los complejos mecanismos, procesos e instituciones por conducto de los cuales los ciudadanos y los

grupos expresan sus intereses, ejercen funciones de mediación respecto de sus diferencias y ejercitan sus derechos y obligaciones jurídicas” (PNUD, PAPEP, 2008:87).

Sin embargo, en otra definición el PNUD y el Proyecto de Análisis Político y Escenarios Prospectivos del PNUD —PAPEP— califican a la gobernabilidad como:

“una construcción política que supone, por una parte, mantener al menos umbrales mínimos de funcionamiento de la economía y de las instituciones; es decir, una gobernabilidad sistémica y, por otra, capacidad de inclusión, cohesión social y gestión institucional de los conflictos, es decir, gobernabilidad progresiva” (PNUD, PAPEP, 2008).

La definición del PAPEP y el PNUD es más apropiada porque calcula la necesidad de que existan “umbrales mínimos de funcionamiento de la economía y las instituciones”, aunque poco después aparezca que la forma deseable de resolver los conflictos es mediante “la gestión institucional” de los mismos, siendo éste término un tanto misterioso para identificar qué debe entenderse en el caso de una decisión de gobierno de declararle la guerra a todos los cárteles del crimen organizado en México, en forma simultánea y por si algo faltara, enviar a las calles del país a tropas especializadas en guerra abierta, no en el combate que los criminales organizados acostumbran realizar, incluyendo el uso de recursos infinitos para comprar voluntades en forma vertiginosa. Por otra parte, al hablar de “mínimos de funcionamiento de la economía y de las instituciones” llama la atención eso de “mínimos” porque en un marco de corrupción como arma de la delincuencia organizada, combinada con interminables deficiencias en la impartición de justicia, es complejo entender cuál es el piso institucional al que se refieren el PNUD y el PAPEP, al menos para un caso como el mexicano.

Una vez que se han atendido a estos autores e instituciones es factible identificar que la gobernabilidad y la gobernanza tienen características que son denominador común, más allá de las palabras empleadas para señalarlas:

- La gobernanza depende por entero de la gobernabilidad; sin ésta última, la primera no puede florecer ni satisfacer necesidades para la población.
- La gobernabilidad no produce desarrollo humano; solamente lo permite. Un país que pudiera tener únicamente gobernanza, no crecería jamás.
- La estabilidad y la legitimidad son elementos indispensables para que la gobernabilidad y la gobernanza existan. La estabilidad es una condición o síntoma de probable gobernabilidad pero no necesariamente implica legitimidad. En el mismo sentido, la legitimidad puede existir pero no ser estable, sino intermitente.

Por lo anterior, puede decirse que el lapso de gobierno de Felipe Calderón tuvo enormes problemas de gobernabilidad y de gobernanza, con estabilidad fragmentada dependiendo de la región del país y con una gigantesca sombra que cubrió la legitimidad de su llegada a la silla presidencial, independientemente de las urnas. Diciéndolo en otra forma: su legitimidad “legal” no estaba en duda, sino

su legitimidad social, lo que podría explicar por qué asumir una acción de gobierno como la analizada, no teniendo todas consigo.

3.4 Políticas públicas

Para Corinne Larrue (2000:20), una política pública puede definirse como:

“una articulación de actividades, decisiones y medidas coherentes, tomadas por los actores del sistema político-administrativo de un país, pretendiendo resolver un problema colectivo, generando actos formalizados y coercitivos, con el propósito de modificar el comportamiento de grupos objetivo”.

Adicionalmente, existen tres enfoques esenciales según Larroe (2000) en políticas públicas:

- El enfoque funcionalista, que observa al Estado como un receptor de demandas sociales que las traduce en productos o servicios que satisfacen tales requerimientos bajo un presupuesto limitado.
- El enfoque neomarxista, en la que el Estado está acotado por grupos de presión, frente a los cuales pretende atender las necesidades de la sociedad, pero considerando la influencia de esos grupos en la toma de

decisiones del Estado. Así, las políticas públicas son la expresión de los intereses de los grupos mencionados y no de la sociedad en general⁴.

- El enfoque sistémico, en la que el Estado contiene subsistemas complejos: el subsistema político es uno de esos componentes y en él residen las políticas públicas, que son medios de reacción ante un estímulo por parte de cualquier otro componente del Estado, ya sea del subsistema político⁵ o de otro más del sistema en general.

Parece ser que en el caso del lapso de Felipe Calderón, al menos en el caso de seguridad pública se tuvo la experiencia de combate desde la perspectiva funcionalista ya que se contaban con recursos limitados a la vez que se pretendían producir resultados marcados notoriamente por la imagen y el cortoplacismo, no apostando a la sostenibilidad a lo largo del tiempo.

3.5 Sistema político

David Easton (1965) llama *caja negra* al sistema político que recibe demandas, transformándolos en respuestas; tales respuestas —leyes, políticas públicas, acciones, decisiones— afectan al medio ambiente —opinión pública— que dan retroalimentación al sistema político y así se da inicio al ciclo, interminablemente.⁶

⁴ Un autor experto en urbanismo y sociedad —Castells— señala que “[...] existen formas espaciales, producidas por la acción humana y que son realizadas por dominación de género y vida familiar reguladas por el Estado. Simultáneamente, las formas espaciales también son marcadas por la explotación de clase, opresión individual y abuso de género [...]”. Castells (1983; 311-312)

⁵ Siendo “[...] un sistema interactivo, que realiza funciones integradoras y adaptadoras, tanto al interior de la sociedad como al exterior [...]” (Almond y Powell, 1966; 16-17).

⁶ La información más objetiva al respecto puede consultarse en el *Syllabus* del propio David Easton (s.f.).

Sin embargo, el también politólogo Charles Jones considera⁷ que existe un sistema político que no es idóneo ni perfecto, simplemente ahí se encuentra cumpliendo sus funciones —transformar demandas en respuestas— y que para que este sistema funcione, se requiere:

- Que la sociedad perciba algo como necesario.
- Que a lo necesario lo transforme en demanda.
- Que la respuesta logre satisfacer lo que la gente demanda.

Así que la sociedad y el gobierno deben cooperar por medio de cinco conceptos⁸ para que esos tres factores se cumplan:

- 1) Que la gente sepa identificar sus necesidades.
- 2) Que el gobierno pueda traducir la necesidad en solución.
- 3) Que la necesidad tenga una solución realizable.
- 4) Que la solución sea de acuerdo al Estado de Derecho.
- 5) Que la legitimidad de la respuesta ofrezca una reacción positiva.

Así, una política pública es la reacción del sistema bajo una dirección específica y limitada por los parámetros que se definen en un consenso entre los actores de dicho sistema.

⁷ El autor da una mayor organización a las ideas de Easton. De hecho, diversos especialistas consideran que Jones es generador de un ciclo de desarrollo de políticas públicas más coherente. El texto original señalado para este trabajo es: Charles Jones, *An Introduction to Public Policy*. (Segunda edición, Belmont CA: Duxbury Press, 1977). Sin embargo, se consultó una excelente visualización del trabajo de Jones en Haynes (s.f.).

⁸ Véase Haynes (s.f.).

Si tenemos que Easton (1965:221) considera que un sistema político es un “conjunto de interacciones por medio de las cuales se asignan autoritativamente [sic] valores en una sociedad” —un sistema político es un sistema social, pero no es el único—. El ambiente contiene dos componentes, uno intrasocietal y otro extrasocietal. El primero comprende lo no político —la economía, la cultura, la estructura social y la personalidad—, a la vez que el segundo abarca los sistemas que no forman parte de una nación específica.

Para Easton (1965), hay perturbaciones positivas para el sistema, otras “neutras” y otras negativas; éstas últimas producen tensión, ese instante en el que las perturbaciones amenazan con salirse de su límite de control, afectando variables esenciales. Si esas perturbaciones no son controladas, será un hecho que terminen por romper con las variables esenciales.

Easton (1965) calcula la presencia de perturbaciones negativas no significa que el sistema esté muerto. Y eso se debe a la relación entre intercambio y transacción. Por “intercambio” se entiende la reciprocidad de las relaciones entre el sistema político y los demás sistemas del ambiente, a la vez que “transacción” es un efecto que actúa desde o hacia el sistema ambiental o bien al político. Si el sistema político asigna autoritariamente los valores a una sociedad, el sistema ambiental aleja la estabilidad de las relaciones de poder del sistema en cuestión.

Por otra parte, la demanda y el apoyo son dos insumos clave para entender la tensión. Estos insumos producen efectos a los que Easton llama “productos políticos”, “decisiones” y “acciones de las autoridades” (Easton, 1966:228-229).

Por todo lo anterior la ingobernabilidad es consecuencia de la tensión que se genera a partir de una sobrecarga de perturbaciones negativas sobre el sistema político, es un desequilibrio en la *caja negra*; así, la criminalidad organizada es una sobrecarga de perturbaciones en el sistema político que controla la oferta y demanda de un producto o servicio ilícito.

Y la retroalimentación regula los errores políticos, pero si la retroalimentación no es tomada en cuenta, el sistema se hace ineficaz e ineficiente.

3.6 La seguridad

Existen diversos significados para el término “seguridad”. La diferenciación es relevante porque para buena parte de la sociedad, parecería que la guerra de Calderón fue un asunto de seguridad nacional, mientras que para otros fue un caso de seguridad pública o, ¿acaso son sinónimos? En la clasificación que desarrolla Octavio Orellana Wiarco (2010) se identifican las diferencias entre una y otra acepción, sin omitir la seguridad humana, la seguridad jurídica, la seguridad ciudadana y la seguridad exterior. También es apropiado considerar que un significativo no excluye forzosamente a otro; por ejemplo, que un asunto de seguridad exterior no pueda ser considerado simultáneamente un caso de

seguridad humana y de seguridad jurídica. El elemento crucial de este grupo de significantes radica en que uno de ellos es dominante respecto a los demás, de acuerdo a las amenazas y oportunidades que represente al Estado; éste es el punto que se debe considerar para todo efecto práctico: el Estado Mexicano es el elemento desde el cual parte la visión periférica de los diversos problemas de criminalidad, lo que quiere decir que al hablar de seguridad interior o seguridad exterior, debe pensarse en que lo interno será hacia “adentro” del Estado y lo externo será desde “afuera hacia adentro” del Estado; lo nacional se referirá al Estado-Nación y lo ciudadano será “adentro” del Estado pero en la porción de personas que viven en un territorio bajo determinadas leyes.

Tabla 3
Diversos conceptos de seguridad

Concepto	Definición
Seguridad humana	“La podemos relacionar a los derechos fundamentales del individuo [...] los derechos a la salud, alimentación, vivienda, medio ambiente, que se han venido consagrando en la Constitución [mexicana] [...]”. ⁹
Seguridad jurídica	“Las instituciones responsables de la misma, la constituyen las que se refieren a la investigación, persecución, procuración, administración y ejecución de la justicia”. ¹⁰
Seguridad ciudadana	“La cercanía de la policía a la comunidad y sobre todo en la cooperación interinstitucional de organismos de la ciudadanía y la policía que se proyecte en armonía de las relaciones sociales”. ¹¹
Seguridad nacional (según la Ley de Seguridad Nacional)¹²	“Por Seguridad Nacional se entienden las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conlleven a: I. La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país; II. La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio; III. El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno; IV. El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; V. La defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional, y VI. La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes”.

⁹ Véase Orellana (2010; 69)
¹⁰ Véase Orellana (2010; 67-68)
¹¹ Véase Orellana (2010; 68)
¹² Véase CDHCU (2005; 1-2)

Seguridad pública	“Brindar al ciudadano la protección al ejercicio y disfrute de sus garantías constitucionales y derechos, tarea que el Estado lleva a cabo por medio de los cuerpos de seguridad pública, en especial de la policía preventiva, sea ésta federal, estatal o municipal”. ¹³
Seguridad interior	“El ámbito de la seguridad interior enfrenta de manera preventiva y directa el conjunto de riesgos y amenazas provenientes del crimen organizado, delincuencia común, en defensa del estado democrático de derecho. Actúa bajo la responsabilidad del Presidente por conducto del Ministerio de Gobernación”. ¹⁴
Seguridad exterior	“El ámbito de la seguridad exterior es la defensa de la independencia y la soberanía, la integridad del territorio, la paz, así como la conservación y fortalecimiento de las relaciones internacionales. Actúa bajo la responsabilidad del Presidente por medio del ministerio de Relaciones Exteriores y de Defensa. [...] En materia de política exterior, su propósito es prevenir y contrarrestar las amenazas y los riesgos que en lo político afecten al país y provengan de factores externos. En asuntos de defensa nacional, desarrolla la política de defensa de la Nación, y garantiza la convocatoria y movilización de la defensa civil”. ¹⁵

Elaboración propia.

De acuerdo a las definiciones de Orellana (2010), es factible pensar en la siguiente desagregación de la guerra de Calderón:

Tabla 4
Taxonomía de la guerra de Calderón, utilizando la clasificación de Orellana

Concepto	Definición
Seguridad Humana	Los territorios feudalizados por el crimen organizado trastocaron la vida entera de numerosas poblaciones
Seguridad Jurídica	En los territorios feudalizados, el Estado de Derecho fue sustituido por la anarquía o en el peor de los casos, un Estado paralelo
Seguridad Ciudadana	Ha sido comprobado por interminables estudios oficiales y privados que los cuerpos policíacos fueron anulados por el crimen organizado y sujetos de toda sospecha por las Fuerzas Federales
Seguridad nacional (según la Ley de Seguridad Nacional)¹⁶	La guerra de Calderón afectó al menos los siguientes elementos de la definición oficial de Seguridad Nacional: La fracción I, ya que el crimen organizado se constituyó como una amenaza para nuestro país; La fracción II, porque la feudalización criminal constituye una ofensa para el territorio nacional; La fracción III, porque se vieron en riesgo tanto el mantenimiento del orden constitucional como las instituciones democráticas de gobierno en las regiones feudalizadas; La fracción IV, porque peligró el mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación; Y la fracción VI, porque se vio en riesgo la preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes.
Seguridad Pública	En la mayoría de los casos, se pulverizó la confianza entre ciudadanos y cuerpos policíacos municipales y estatales
Seguridad interior	La delincuencia organizada compete en lo que a su combate se refiere, al Presidente por conducto de la secretaría de Gobernación y la de Seguridad Pública. ¹⁷
Seguridad exterior	Al ser delincuencia organizada con tintes transnacionales, se asume como amenaza que en lo político afecta al país y proviene de factores externos.

¹³ Véase Orellana (2010; 67-68)

¹⁴ Véase RESDAL (2010a)

¹⁵ Véase RESDAL (2010b)

¹⁶ Véase CDHCU (2005; 1-2)

¹⁷ Véase RESDAL (2010a)

A partir de lo anterior es factible afirmar que la guerra de Calderón contra el crimen organizado afectó a todas las esferas de la seguridad del Estado; es decir, que originalmente fue un asunto de seguridad pública —los cárteles nunca nacen por generación espontánea; siempre son erigidos por delincuentes comunes que dan un paso en su carrera criminal— que se desbordó por completo y que en un breve lapso se convirtió en una amenaza para la seguridad humana, ciudadana, jurídica, nacional, interior y exterior. En sus inicios, el problema fue de seguridad pública e interior porque la delincuencia organizada que Calderón dijo que iba a detener, tiene sus orígenes en el narcotráfico como un negocio enfocado a comercializar sus productos hacia Estados Unidos, pero operaba desde México. En otras palabras, los cárteles son entidades criminales fundadas e integradas esencialmente por mexicanos que operan en territorio nacional con el propósito de enviar narcóticos a Estados Unidos a cambio de un pago en efectivo que con el paso del tiempo puede transformarse en pago en especie; es decir en precursores para producir otro tipo de narcóticos, por ejemplo.

3.7 El código penal

En sus investigaciones, Villarreal Palos (2011), identificó algunos elementos que complementan las observaciones de Orellana en el sentido que la persecución del delito no es simétrica en México, sino que existen enormes huecos en los códigos penales locales que permiten a los diferentes cárteles y delincuencia organizada en general, actuar en condiciones ventajosas frente a las instituciones encargadas de enfrentarlos en las entidades federativas.

Villarreal identificó los siguientes elementos de riesgo:

- El delito de genocidio no está tipificado en ningún estado.
- Un tercio de los estados no castigan en sus leyes los crímenes de guerra.
- No existen los crímenes de *apartheid* en ningún estado mexicano.
- El lavado de dinero no “existe” en veinte estados.
- La trata de personas es “invisible” en Campeche, Chiapas y Tamaulipas.
- El terrorismo no se contempla como delito en ocho entidades.
- Y treinta estados no han legislado el financiamiento al terrorismo (Villarreal, 2011:127).

Sin embargo, para los criminales de alto impacto que operaron sin problemas durante la guerra de Calderón, sí existieron varios de esos delitos: ahí está el caso de 193 personas ejecutadas, —de las cuales al menos 72 eran centroamericanos indocumentados—, que fueron hallados en una fosa clandestina en San Fernando, Tamaulipas, y que fueron hallados el 1 de abril de 2011 (Milenio, 2011); el caso de las cincuenta y tres personas que murieron en el Casino Royale de Monterrey, por un incendio provocado por los Zetas el 25 de agosto de 2011 (CNN en español, 2011), que no fue otra cosa sino un acto de terrorismo y sin embargo, los autores de ese atentado no fueron acusados ni sentenciados por terrorismo, sino por homicidio calificado y agrupación delictuosa (Animal Político).

Todo lo anterior confirma que al procurador antimafia de Palermo, Antonio Ingroia (2010), le asiste la razón cuando comenta que “[a las] macro-organizaciones criminales [que son] grupos delictivos que tienen notables dimensiones por el número de componentes y funcionabilidad de elementos, amplia gama de delitos cometidos, capacidad de afianzamiento en el territorio y permanencia en el tiempo”¹⁸ [son] organizaciones dedicadas al tráfico internacional ilícito de drogas, armas, órganos, lavado de dinero, etcétera (Quintero, 2010:63). Y por lo tanto, pueden comprar y vender hígados para trasplantes pero también lavar dinero a gran escala y de paso controlar la comercialización de psicotrópicos en docenas de países.

Poniéndolo en palabras llanas, Calderón azuzó a una colmena vinculada a una red de colmenas, generando un efecto devastador a nivel sistémico. Y a lo anterior habrá que considerar que “[...] los vacíos de Estado y las graves fallas regulatorias constituyen el factor primordial para explicar el deterioro de la seguridad en un sentido integral. Agrupaciones de actores no estatales siempre se disputan con violencia y corrupción los vacíos que deja un Estado”(Buscaglia, 2013:13), como lo señala Buscaglia en este último punto vertido por el investigador de la Universidad de Columbia, queda de manifiesto que las ausencias del Estado jamás quedan “vacantes”, sino que son tomadas por grupos de poder fáctico que las utilizan como parcelas para incrementar sus beneficios,

¹⁸ Véase: Ingroia (2010): “Experiencia en el combate al crimen organizado: Italia y México”, texto de la conferencia pronunciada por el procurador en el Seminario Binacional de Derecho Penal, los días 25 y 26 de agosto de 2010 en el Instituto Nacional de Ciencias Penales. El texto íntegro de la conferencia se incluye en: Quintero, María Eloísa (2010; 61-72)

en detrimento del tejido social y de la convivencia en el marco del Estado de derecho vigente.

CAPÍTULO IV

ANÁLISIS CRÍTICO SOBRE LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD SEGUIDA EN EL SEXENIO 2006-2012

Como ya se mencionó al principio de este documento, Felipe Calderón Hinojosa entró como presidente de México bajo fuego cruzado: de un lado, traía una crisis de legitimidad post-electoral, que independientemente de los buenos oficios del Instituto Federal Electoral —IFE— y su trabajo clave en los comicios federales, fueron reducidos —propagandísticamente hablando— por el rumor jamás confirmado del “fraude cibernético”, del “fraude a la antigüita”, del “algoritmo tramposo”, de las “tarjetas con dinero pre pagado” y en un arranque surrealista, de “pagos en especie con chivos, patos y pollitos”, además del infaltable bulto de cemento o la estufa. La lista era interminable. Frente a este rumor, Calderón poco pudo hacer en el conflicto post-electoral, más allá de manejarlo como una anécdota —“haiga como haiga sido”— y así hasta el infinito. Del alud de libros y libelos publicados por autores reales y otros tantos ficticios, sobresalen dos textos que dan fe de la magnitud del desastre. El primero es del doctor en Ciencias Sociales por El Colegio de México —COLMEX— e investigador de la Universidad Nacional Autónoma de México —UNAM—, Fernando Pliego Carrasco; el segundo es del doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de Columbia y en ese entonces, presidente del Instituto Federal Electoral —IFE—, Luis Carlos Ugalde.

Pliego Carrasco (2007) hace una disección minuciosa sobre las posibilidades del “fraude cibernético” y el “fraude a la antigüita” que presuntamente se cocinó para que ganara Felipe Calderón. A lo largo de 218 páginas de estadística pura y dura, Pliego va echando por tierra uno a uno los supuestos técnicos de los dos tipos de fraude, esencialmente aquel, que tres investigadores de la UNAM sostuvieron monolíticamente frente a la prensa nacional e internacional:

“[los investigadores] de manera injustificada, realizaron sus análisis bajo el supuesto de que la llegada de los votos a las sedes distritales debería haber seguido patrones aleatorios o al azar; por lo tanto, como esto no sucedió —y no encontraron una explicación adecuada—, consideraron que lo sucedido era muestra de alteraciones involuntarias o sobre todo intencionadas de la votación. Con tal concepción, dichos investigadores mostraron un desconocimiento significativo del tipo de variables sociohistóricas que suelen intervenir en todo proceso electoral, como también de las fuentes estadísticas donde se encuentran (por ejemplo, los índices de marginación de CONAPO). Por otra parte, con su proceder, *transfirieron de manera injustificada los criterios de investigación válidos para determinadas Ciencias Naturales e Ingeniería a otros campos de conocimiento muy diferentes, como son las Ciencias Sociales [...]*” (Pliego, 2007: 172-173).

Lo dicho por Pliego se vincula en el tema aquí atendido en la forma siguiente: si de repente se reúnen algunos de los investigadores más prestigiados del país y declaran en los medios que hubo un fraude cibernético que permitió ganar a Felipe Calderón, para la enorme mayoría de los mexicanos —carentes de cualquier formación en estadística— solo quedaba un acto de fe: creer o no creer

en aquellos señorones de la UNAM. Y la mayoría optó por creer aunque no tuviera forma alguna de identificar si lo que estaban aceptando era una falacia, que bien pudiera ser *ad populum*. Así, Calderón comenzaba su ruta de Sísifo y aún no era Presidente. Había que hacer algo espectacular para ganar legitimidad social, no legitimidad jurídica.

Por su parte, Luis Carlos Ugalde (2010:226) presenta en una especie de diario personal lo acontecido en esos días de las elecciones presidenciales de 2006, pero desde la óptica de su trabajo como presidente del IFE, sujeto a una interminable ola de presiones por parte de diversos actores. Entre las páginas de su voluminoso libro, sobresale un párrafo para el tema que se atiende en esta investigación:

“...frente al daño externo que enfrentábamos, Alejandra Latapí me sugirió que la Universidad Nacional Autónoma de México, que había supervisado el diseño y funcionamiento del PREP, emitiera una opinión certificando la confianza del instrumento.

—‘Luis Carlos, llámale al rector Juan Ramón de la Fuente y dile que necesitamos su apoyo institucional para evitar que se siga dañando la confianza en el PREP’.

La sugerencia de Alejandra era pertinente. Quienes mejor podrían defender al PREP eran actores externos, no los consejeros. El PREP había surgido en la universidad en los años noventa y sus científicos sabían de la seguridad y veracidad del programa”.

En este punto, el consejero presidente del IFE estaba siendo sometido a un intenso fuego propagandístico bajo el argumento de que el Programa de Resultados Electorales Preliminares —PREP— estaba en condiciones de ser

intervenido, *hackeado*, manipulado, etcétera, con el propósito de beneficiar a Felipe Calderón; esta rumorología no solamente se mantuvo durante la campaña electoral; siguió durante la calificación de la misma y continuó intensamente en la gestión presidencial del michoacano, dañando seriamente la credibilidad de la Presidencia pero también a la entonces sólida reputación del entonces IFE, ahora Instituto Nacional de Electores —INE—. Este es uno de los dos puntos relevantes que el texto de Ugalde exhibe para entender parte de las motivaciones potenciales de Calderón hacia su guerra contra el crimen organizado.

Así, se tiene un punto de partida para azuzar a un candidato ganador según el árbitro electoral pero perdedor en el ánimo de un notable número de mexicanos, que se tragaron sin chistar aquél pregón de “¡fraude, fraude!”. Si el día de la Toma de Posesión de Felipe Calderón a la Presidencia, éste tuvo que ingresar de una forma insólita al Congreso y tomar posesión de su cargo en menos de cuatro minutos, era evidente que el fantasma de la duda, la burla y la ingobernabilidad lo perseguiría por todas partes, particularmente el de la incapacidad para poder unificar consensos mínimos que permitieran mantener bajo rumbo cierto a la nación entera. Si en sus inicios como presidente, Carlos Salinas de Gortari echó a la cárcel a un prominente empresario y a un líder sindical —y le funcionó perfectamente—, ¿por qué no hacer algo similar con un grupo criminal que no sería defendido de manera alguna por la población? Mejor aún, si la institución más respetada de México es el conjunto de las Fuerzas Armadas, sería una oportunidad histórica que éstas borrarán de un plumazo a los delincuentes organizados, a una gran velocidad, que hiciera que la población se diera cuenta de

que el nuevo mandatario era sumamente capaz en sus funciones y contaba con el apoyo irrestricto de los militares y marinos. Hasta aquí, las ideas a nivel anecdótico funcionan porque no son sometidas a pruebas de esfuerzo. Los problemas comenzaron a darse casi de manera inmediata por la presencia de un conjunto de factores endógenos y exógenos que atacaron de inmediato la idea de Calderón con una virulencia tal, que debería haberse producido una reacción por parte del michoacano; sin embargo, no hubo tal respuesta y el tiempo se encargó de generar una catástrofe sistémica y estructural en el país. A continuación se presentan los factores endógenos y exógenos que a nuestro juicio se dieron cita contra la “guerra al crimen organizado”.

- En primer lugar, la Presidencia de la República; ella es la que asumió en un todo monolítico una posición de “jefe supremo de las fuerzas armadas”; “secretario de Gobernación”; “secretario de Desarrollo Social”, “director de Políticas Públicas”, Jefe de Estado y de Gobierno. Todo al mismo tiempo y con un durísimo desgaste vía *going public* cotidiano. Sin funcionarios que le apoyaran en la fricción interminable con los diversos actores políticos y sociales que por pasiva y por activa le dijeron docenas de veces que su guerra contra el crimen organizado era en el mejor de los casos equivocada, el michoacano terminó por hacer de la Presidencia una especie de oficina multiusos que lo mismo tomaba decisiones militares —sin tener experiencia o formación alguna en el tema— que dictaba la agenda de comunicación política y como sucedió a lo largo de su sexenio, se enfocó a producir todos los días noticias de detenciones de criminales con currículos

espeluznantes, que hacían pensar a la gente lo contrario de lo que buscaba Calderón: si todos los días detienen a criminales de semejante peligrosidad, ¿cuántos más faltan o acaso la lista es interminable?

- En segundo lugar, el tándem Defensa-Marina; bajo este pivote se contempló como nunca se había visto en México una desconfianza brutal de los militares y marinos hacia los policías federales, llámese secretaría de Seguridad Pública federal o en el pasado, Policía Federal Preventiva; la evidencia más notable fue la de agosto de 2012 en el evento indescifrable de Tres Marías, adonde chocaron frontalmente marinos contra federales y un par de agentes estadounidenses en medio. Como se supo después, la camioneta en la que viajaban los agredidos estaba protegida por el más alto blindaje; si no hubiera sido así, las consecuencias de haber matado a dos agentes de Inteligencia de los Estados Unidos —los federales dispararon con armas de asalto a la camioneta desde por lo menos cinco puntos distintos— habrían superado cualquier escenario negativo. Si a lo anterior se suma que los marinos han sido considerados por el gobierno de los Estados Unidos como la estructura del Estado Mexicano que menor penetración del crimen organizado ha tenido, es de entenderse que los federales se sintieran totalmente desplazados en las operaciones de máximo nivel contra la delincuencia organizada.
- En tercer lugar, la Secretaría de Desarrollo Social; tras seis años de guerra asimétrica contra el crimen organizado, el gobierno federal optó por utilizar

a la Secretaría de Desarrollo Social —SEDESOL— como una especie de mecanismo paliativo que se activó en aquellos lugares del país adonde los combates contra los narcotraficantes habían destruido una comunidad, ya sea eliminando fuentes de empleo —mediante la extorsión a los empresarios de todo tamaño y giro— o feudalizando el territorio —tratando a los lugareños como vasallos, incluyendo a las propias autoridades locales—. A esos lugares llegó el exiguo empleo temporal, los alimentos básicos, el piso de cemento y las consabidas becas pero no fue suficiente y menos aún continuo: según datos de diversas dependencias públicas, a la fecha existen comunidades en el país a las que ni siquiera SEDESOL ha podido ingresar; lo mismo ha ocurrido con personal del Instituto Mexicano del Seguro Social —IMSS—, de la Comisión Federal de Electricidad —CFE—, de las telefónicas y hasta los vendedores de refrescos y frituras. Pese a semejante restricción de movimiento, SEDESOL intentó ser “la cara bonita” del gobierno federal para paliar un poco la debacle en términos de desarrollo humano de diversas localidades feudalizadas, pero de poco sirvió si se considera que tales paliativos fueron meras acciones temporales que solo prolongaron la agonía de familias enteras que se debatieron entre abandonar sus comunidades por la ausencia de paz, empleo y satisfactores mínimos o quedarse a vivir en forma semi esclavizada, al contentillo de los criminales que dominaran tales territorios. De más está decir que buena parte de los desplazados internos durante la “guerra” de Calderón se explican por la combinación de la violencia criminal, la lucha contra la

delincuencia por parte de los cuerpos de seguridad federal y la precarización de la vida comunitaria.

- En cuarto lugar, la subestimación temeraria a los cárteles; a los delincuentes organizados se les consideró un tumulto de cobardes, mal entrenados y con escasa capacidad de fuego, que apenas vieran los uniformes del Ejército y la Marina Armada, saldrían corriendo de sus escondites para entregarse. Craso error; no solamente no salieron corriendo a entregarse, sino que compraron las voluntades de diversos cuerpos de seguridad pública municipal, estatal y federal con el propósito de que les sirvieran de “cinturones” para poder operar con impunidad en los territorios que feudalizaron, además de lograr integrar a sus filas a algunos militares de élite que se encargaron de entrenar a auténticas tropas criminales. Por último, el intenso tráfico de armas desde Estados Unidos permitió que los cárteles se enfrentaran a las Fuerzas Armadas con armamento de alto desempeño, que permitió en no pocas ocasiones la victoria de los delincuentes.
- En quinto lugar, la guerra de Calderón difícilmente puede ser defendible desde la lógica del lavado de dinero. Los cárteles mantuvieron el acceso a sus recursos por diversos medios, lo que les permitió preservar aceiteada la maquinaria de corrupción y poder de fuego que mantuvo a raya a sus principales perseguidores —las Fuerzas Armadas—. El dinero no escaseó

para los criminales durante el sexenio de Calderón porque no hubo estrategia consistente y duradera para cerrarles el grifo del efectivo, tanto en México como en los Estados Unidos. En todo esto, habrá que entender que la anécdota oficial por décadas, de que los narcotraficantes lavan su dinero a base de comprar casas, ganado, relojes, automóviles y ranchos, no ha funcionado en la práctica, porque en la actualidad, los criminales efectúan su blanqueo de recursos vía banca privada y en menor proporción, en instituciones *offshore*. Los casos del Wachovia Bank y del HSBC en el que las autoridades estadounidenses multaron a dichas entidades bancarias con cientos de millones de dólares por lavado de dinero, no hace sino confirmar que las filas interminables de *Cadillacs* con modificaciones insólitas o la compra compulsiva de caballos pura sangre son estrategias utilizadas por los criminales de menor peso, no por las organizaciones multinacionales de la delincuencia.

- En sexto lugar, el desmantelamiento de los órganos de Inteligencia Nacional por parte de un grupo de encargados *ex profeso* organizado por el ex presidente Vicente Fox Quesada (2000-2006). Bajo la consigna de que serían eliminados los órganos de Inteligencia que lo habían espiado, Fox no estimó el daño que ocasionaría al Estado al borrar los mecanismos de vigilancia que existían para prevenir actos terroristas, identificar amenazas guerrilleras y claro está, coadyuvar en el combate al crimen organizado. Al desaparecer la información de Inteligencia, no hay exageración alguna si se afirma que en algunos temas, el gobierno federal basaba sus decisiones en

lo que se publicaba en los periódicos. Cuando arribó Felipe Calderón a Los Pinos, era más que evidente que en las oficinas de inteligencia encontraría escombros y eso fue justamente lo que le dieron cuando solicitó que le entregaran su propio expediente elaborado durante el sexenio de Fox: entre las pifias memorables que contenía el dossier se encontraba nada menos que su divorcio, de una mujer que ni siquiera conocía el michoacano. En suma, si Fox gobernó con información fragmentada, Calderón trabajó buena parte de su sexenio con datos ficticios (Torre, 2013).

- Y en séptimo lugar, Calderón no comprendió que tras la salida del PRI de Los Pinos, se rompió la mayoría de las cadenas de transmisión de poder que permitían la gobernabilidad en toda la República, incluyendo aquellas que llegaban hasta el mismísimo crimen organizado. Durante el lapso de Fox, se resquebrajaron las vías de información con innumerables grupos de presión y de interés que permitían la existencia de gobernabilidad con la presencia de la delincuencia organizada; esto no es nuevo ni supone que había un Estado Fallido antes de 2000; supone que el crimen organizado mexicano estaba acostumbrado a llevar mercancía ilícita a los Estados Unidos pero no perturbaba la estabilidad de los territorios mexicanos en los que trabajaba. Recordando que los primeros cárteles en México nacieron para atender la demanda de alcohol y marihuana de los estadounidenses durante la Primera Guerra Mundial, es entendible que se siguiera respetando el concepto de producir narcóticos y comercializarlos desde México, pero sin “calentar la plaza”. A la salida del PRI, la nueva clase

gobernante decidió repudiar tales acuerdos a la vez que pretendía mantener la paz y en no pocos casos, seguir recibiendo prebendas por parte de los mafiosos. Las consecuencias irrumpieron velozmente en el lapso de Fox, al comenzar una escalada de violencia combinada con un rápido incremento del consumo de narcóticos en el país y la pérdida de la gobernabilidad. Cuando llegó Calderón al gobierno, la decisión de reventar a los criminales solo fue la mecha a un explosivo sembrado a partir de 2000 y que demostró una paradoja dolorosísima: la alternancia —electoral— del país no necesariamente había traído buenas noticias. Llevaba consigo una cuota de aprendizaje a un costo impagable por varias generaciones.

Felipe Calderón había heredado un país considerablemente vulnerable a las amenazas del crimen organizado, pero en lugar de manejar con prudencia el conflicto, optó por armar una guerra para la que México no estaba preparado. En su afán por obtener legitimidad social, se rodeó de gente que no le llevaría la contraria y peor aún, que no contaba con la capacidad técnica y práctica para demostrarle los enormes costos sociales y económicos que arrastraría una decisión como la que tomó. Para la historia queda lo investigado por el periodista Wilbert Torre (2013), que a partir de los cables de *Wikileaks* y diversas entrevistas con funcionarios de primer nivel —tanto del gobierno estadounidense como del mexicano— reconstruyó el siguiente diálogo entre el presidente Calderón y uno de los máximos jefes del Ejército mexicano, adonde el michoacano le ordenaba de una manera muy especial, que se apurara para preparar una lista de armamento que integraría la “Iniciativa Mérida”:

“El representante de la Defensa, un general vestido de uniforme verde oliva, recibió una respuesta sin mayores argumentos:

—Tenemos que hacerlo [la Iniciativa Mérida].

—¿Por qué? No nos lo pide Dios.

—No te lo pide Dios. Te lo pide el hijo de Dios. Es una orden del presidente.

Así las cosas, “el hijo de Dios” preparó una guerra como se la imaginó viendo la televisión; antes de hablar con los funcionarios de la secretaría de la Defensa Nacional —SEDENA—, Calderón había conversado con George W. Bush para solicitarle ayuda. Y la forma en que lo hizo fue más bien una demostración de que no entendía la capacidad de respuesta por parte del crimen organizado mexicano. En esa reunión con Bush, Calderón hizo la petición en la siguiente forma¹⁹:

“—México no puede solo en el combate al narcotráfico —dijo al presidente Bush en un salón de la hacienda Xcanatún.

Bush le pidió que fuera más específico.

—¿Ha visto usted la serie de televisión 24? —preguntó Calderón; el presidente de los Estados Unidos debió sonreír ante la naturaleza de la pregunta—. Quiero todos los juguetes que salen ahí”.

Y así, el desconocimiento y las ansias por obtener legitimidad social se reunieron para crear una guerra perdida de antemano.

¹⁹ Véase Torre (2013; 51) Basado en cable Wikileaks 06MEXICO7033.

4.1 La guerra y el análisis institucional

En el entendido de Alejandro Portes (2007:475-503) que una institución es el plano simbólico de las organizaciones —la causa eficiente aristotélica— que se integra de reglas escritas o informales que gobiernan las relaciones entre los ocupantes de roles en organizaciones sociales, habrá que identificar varias y no solamente una en términos de las involucradas en esta “guerra contra el narcotráfico”. De acuerdo con Portes, una institución es un concepto nominalista y tiene estructura social como encarnación real de los planos que guían las relaciones entre roles. Por ello, es razonable suponer que la principal institución metida en esta “acción de gobierno” sería la Presidencia, pero al mismo tiempo, las Fuerzas Armadas, la secretaría de Seguridad Pública —SSP— y SEDESOL. Para Portes, las instituciones contienen valores que son objetivos a desarrollar; normas o reglas del juego; narrativas o discursos que explican los objetivos y las normas, además de que cada involucrado juega un rol de acuerdo a la escala jerárquica respectiva.

En ese tono, se presenta una breve “radiografía” de ese contenido simbólico sobre el que operaban las instituciones de Felipe Calderón para la guerra contra el crimen organizado. El hecho de que la Procuraduría General de la República —PGR—, la Consejería Jurídica de la Presidencia y el Centro de Investigaciones sobre Seguridad Nacional —CISEN— no aparezcan no quiere decir que no hayan desempeñado algún rol en las acciones de Calderón; significa que frente a la Presidencia, la SSP, el tándem Defensa y Marina, así como la

SEDESOL, su participación era menor, o por lo menos no protagónica considerando que el poder de fuego contra los criminales lo concentraban las policías federales y las Fuerzas Armadas, que en interminables ocasiones mostraron una profunda desconfianza hacia la PGR a la vez que ésta desconfiaba de la SSP y hasta de las propias organizaciones castrenses. En todo esto, no debe omitirse la omnipresente desconfianza que todas las organizaciones e instituciones del Estado Mexicano llegaron a prodigarse entre sí durante el sexenio de Calderón, debido en buena parte a la infiltración del crimen organizado en ellas, a menor o mayor grado, dependiendo de la moral y disciplina de cada una.

Tabla 5
Los valores, normas, narrativas y roles
sobre los que reposa la institución seleccionada

	PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA	SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA	TÁNDEM DEFENSA Y MARINA	SEDESOL
VALORES (Objetivos del Desarrollo)	—La política pública busca asegurar la existencia del Estado. —La política pública es la clave para el desarrollo futuro.	—La SSP es la pinza que junto a las Fuerzas Armadas se cierra contra los criminales organizados.	—Las Fuerzas Armadas participan en esta política pública a partir de la orden de su Comandante Supremo.	—Apoyar a la política pública en cuestión a partir del “lado amable” del Estado frente a la amenaza endógena.
NORMAS (Reglas)	—“Pleno cumplimiento al Estado de Derecho”	—“Pleno cumplimiento al Estado de Derecho”	—“Pleno cumplimiento al Estado de Derecho”	—“Pleno cumplimiento al Estado de Derecho”
NARRATIVAS (Exposición discursiva)	—Maniqueísmo “Buenos vs. Malos” —“Vamos ganando aunque no lo parezca” —La historia me absolverá”	—“La SSP actúa en coordinación con las Fuerzas Armadas para preservar la paz”.	“Las Fuerzas Armadas actúan a partir de la orden de su Comandante Supremo, sin alguna interferencia”.	—Apoyar a las personas en situación extrema, de acuerdo a las indicaciones del Ejecutivo Federal.
ROLES (Desempeño conductual por escala jerárquica)	—“Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas”, “Vocero”, “Secretario de Gobernación y Desarrollo Social”	—Funcionaban como operadores paralelos a las Fuerzas Armadas, dependiendo del Presidente.	—Literalmente, funcionan como: policía municipal, estatal, para-federal, gendarmería y guardia nacional.	—Simultáneamente, funcionan como DIF, INFONAVIT, BANOBRAS, INMUJER, FONDEN, entre otros.

Elaboración propia.

Como podrá observarse, la SSP y las Fuerzas Armadas operaban paralelamente para Calderón pero no coordinadamente; el elemento crucial para que esa ausencia de orden se diera, estribó casi siempre en la desconfianza a la que se hacía mención, considerando el grado de infiltración criminal entre las fuerzas del Estado que técnicamente deberían perseguir a los delincuentes. Sin embargo, también se dieron cita otros elementos como el desacuerdo respecto a cómo dirigía personalmente Calderón la guerra; sin conocimiento, por impulso, con tres secretarios de Gobernación y un director del CISEN prácticamente inadvertido.

Tabla 6
La estructura social (poder, estructura de clases, jerarquías, organizaciones) que soporten y expresa la institución seleccionada

	PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA	SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA	TÁNDEM DEFENSA Y MARINA	SEDESOL
PODER	Omnímoda, incuestionable; se está a favor o en contra, pero no en posición neutral.	En su ramo, solamente reporta al presidente. Sin control adicional.	Hay disidencias internas porque esto debería atenderlo una Guardia Nacional. Se mantiene disciplina.	SEDESOL actúa de manera puntual, de acuerdo a lo que Los Pinos le indique.
ESTRUCTURA DE CLASES	En términos de Maslow, es una pirámide con una base anchísima y una punta filosa. El gran conflicto se da con el Legislativo, que no aporta; solamente bloquea al Ejecutivo.			
JERARQUÍAS	Jefe de Estado, Gobierno y Supremo Comandante de las Fuerzas Armadas.	Secretario de Estado y un Estado Mayor al interior de la dependencia.	Los dos secretarios funcionan como operadores directos de la política, sin control civil alguno.	SEDESOL no “pinta” en términos de jerarquía; funciona como un proveedor social de la política.
ORGANIZACIONES	Dos: Oficina de la Presidencia y Consejería Jurídica de la Presidencia.	Organización vía subsecretarios y después, mandos piramidales	Cuatro: las oficinas de los dos secretarios y sus respectivas oficinas de Estado Mayor.	SEDESOL es enorme; se controla vía los subsecretarios y jefes de unidad que reportan al secretario

Elaboración propia.

En el caso de la tabla 6, se puede observar que la estructura de las instituciones que utilizó Calderón en forma preponderante para la guerra contra el crimen organizado eran prácticamente piramidales, de mando único que permitía que una orden dada desde el más alto nivel bajara a gran velocidad hasta la base y que carecía de organismos que funcionaran como contrapeso a nivel interno. Esta clase de mandos y estructuras organizacionales funcionan debidamente cuando no hay procesos de corrupción en su interior, pero suelen producir desastres cuando existen funcionarios que desarrollan cotos de impunidad e inmunidad, ya que suelen ser cubiertos por otros integrantes de la pirámide, haciendo sumamente difícil su erradicación, particularmente si el máximo dirigente goza de las confianzas de su superior en jefe.

Tabla 7
Instituciones que buscan cambiar o intervenir en la acción

INSTITUCIÓN	CAMBIO PRETENDIDO
Justicia en tanto cuanto violencia	Pretender detener un episodio violento que apenas está por debajo de la Cristiada, la Revolución y la Guerra de Reforma, en cuanto a fallecidos se refiere.
Justicia en tanto cuanto impunidad	Intentar controlar la posibilidad real de que cualquier mexicano cometa un delito a sabiendas de que tiene un 99% de probabilidades de no ser detenido y casi 90% de no ser enjuiciado.
Justicia en tanto cuanto inmunidad	Intentar controlar la posibilidad real de que un político cometa un delito a sabiendas de que no será castigado por su adhesión a un poder real.
Justicia en tanto cuanto corrupción	Establecer medidas tales que inhiban la conducta corrupta por parte de los servidores públicos de los 3 niveles.
Justicia en tanto cuanto miedo a denunciar	Lograr que la ciudadanía confíe en la denuncia; que evite la sospecha de que será perseguida y agredida por denunciar algún ilícito.
Justicia en tanto cuanto sistema penitenciario	Al menos, establecer un sistema penitenciario que si no readapta, no constituya un infierno para los que no caen en él; y evitar el autogobierno.
Justicia en tanto cuanto complicidad partidista	Evitar que los partidos políticos sean las puertas de entrada de los poderes fácticos hacia las instituciones.
Fortalecimiento municipal y estatal	Restablecer las condiciones en las que el municipio tenía control de su cuerpo policiaco; para ello, forzosamente tendrá que darse una etapa intermedia de policía monomando o univalente.
Generación de riqueza social	Dar las condiciones básicas de gobernabilidad para que los mexicanos puedan dedicarse a la educación; tener un empleo digno, vivir sin miedo, etcétera.

Elaboración propia.

En esta tabla se visualiza el escenario de cambio institucional que la guerra de Calderón contra el crimen organizado dejó a nivel de Estado. Los daños ocasionados por la combinación de impunidad, inmunidad, corrupción, falta de información de Inteligencia, así como la propia precarización y feudalización contemplada en diversas comunidades, dejaron una estela de problemas que no pueden ser resueltos en el corto plazo: la ausencia de Estado de Derecho, el respeto a los derechos civiles, el grave conflicto de la negativa sistemática por parte de los ciudadanos a denunciar los delitos. Todo lo anterior se sumó a un caldo de cultivo debidamente sazonado con la pobreza y la marginación que permitió a los criminales mantener niveles insólitos de impunidad frente a una sociedad que se mostró inerme ante la ola de violencia que atacó particularmente a las personas indefensas: mujeres, niños, ancianos. Así el déficit de gobernabilidad y gobernanza que dejó Calderón es gigantesco.

4.2 La razón del fracaso de la estrategia-acción de Felipe Calderón Hinojosa

- Porque la estrategia es fallida; hace algunos años, el CISEN calculó en medio millón de personas a la nómina total de todos los cárteles mexicanos; si se considera semejante número y se piensa en unos 60 mil fallecidos “oficialmente”, más los cientos de miles de desplazados y docenas de miles de huérfanos, el resultado es desastroso.
- Porque los partidos políticos de oposición insistieron en bloquear al presidente y no en producir un frente común que aplaste al crimen

organizado desde varios flancos; incluyendo el lavado de dinero y el tráfico de influencias; hay docenas de casos documentados de políticos que protegen a los cárteles. A su vez, el presidente no deseaba negociar.

- Porque la política pública no ha sido apoyada decididamente por los gobiernos locales, quienes creen que el problema es competencia exclusiva del gobierno federal, cuando en realidad esto nunca ha sido así: los cultivos, los plantíos, el lavado de dinero, la complicidad de la policía de proximidad, ocurre en los municipios. Es una competencia compartida.

El cambio institucional intentó ser profundo, pero de ninguna manera significó que se hayan obtenido resultados positivos de importancia. El gran problema del cambio institucional en México en materia de seguridad fue que se intentó hacer muchísimo al mismo tiempo y con pocos recursos políticos. Todo simultáneamente. El problema en México es que los contrincantes —criminales y Estado— no discuten en el Congreso, sino en las calles.

4.3 La distribución asimétrica en el cambio

- Los valores se tocan en cursos de capacitación para la burocracia o pláticas en unos pocos miles de escuelas, así como en las aulas policiacas pero no se ven como una estrategia que debe cubrir al país entero, por años.

- Las normas se han apenas tocado. La Constitución Federal se ha modificado pero no pocas Constituciones locales se han mostrado sin cambios. Existen leyes pero con reglamentos complicadísimos de poner en marcha.
- La narrativa es plenamente esquizofrénica (desde la visión microfísica de Foucault). El presidente es omnipotente pero depende por completo del poder legislativo, que a su vez siempre le hace las contras al Ejecutivo federal.
- La estructura de poder mexicana es más o menos parecida a la estadounidense en Washington. Existe un poder legal, uno más, fáctico pero legal —digamos, la masonería o la NRA —National Rifle Association— y otro fáctico e ilegal —el crimen organizado—. En esas condiciones, todo se juega a partir de ciclos electorales.

Por lo anterior, la política pública en cuestión quedó sujeta al proceso electoral de 2012. Sufrió un *impasse* costoso para todos los mexicanos.

CAPÍTULO V

METODOLOGÍA PARA EL DISEÑO DE UNA POLÍTICA DE SEGURIDAD PÚBLICA

Métodos hay muchos para elaborar políticas públicas; el problema que suele presentarse en la mayoría de dichos métodos estriba en la dificultad para poder desarrollar una política pública que funcione en la realidad, tal y como se espera que lo haga según dicta el papel sobre el que se plasmó. Así, en este documento se optó por presentar uno de los métodos de diseño más prácticos que se conocen en México, desarrollado por el académico Julio Franco Corzo²⁰ y en su momento, avalado por el eminente especialista Luis F. Aguilar Villanueva.

El método de Franco puede entenderse en las fases siguientes, en el entendido que no solamente puede ser aplicado para políticas públicas de seguridad pública, sino de cualquier ramo del quehacer gubernamental. A continuación se muestra el esquema “por etapas para diseñar políticas públicas viables”, desarrollado por el multicitado maestro en Políticas Públicas por la Universidad de Chicago.

Tabla 9
Las cinco etapas para el diseño de políticas públicas viables

1. Análisis del problema	2. Análisis de soluciones	3. Análisis de factibilidad	4. Recomendación de política pública	5. Plan de acción de política pública
—Entender el problema público —Cuantificar el problema —Realizar el análisis	—Establecer los objetivos y la población potencial —Realizar una lluvia de ideas	—Realizar seis análisis de factibilidad: >Presupuestal >Socioeconómico >Legal >Político >Ambiental	—Escribir un memorándum de política pública para dar una recomendación —Toma de decisión	—Escribir un plan de acción de la política pública: >Planeación legal >Planeación administrativa y programación

²⁰ Véase: Franco (2013)

causal —Aplicar el enfoque 80/20	—Analizar acciones actuales y de mejores prácticas de políticas públicas —Seleccionar las mejores soluciones y cuantificar sus costos —Establecer la población objetivo	>Administrativo —Integrar el análisis de factibilidad en una matriz de alternativas de política pública		presupuestal >Reglas de operación >Cabildeo >Recomendaciones de evaluación y monitoreo >Estrategia de comunicación
-------------------------------------	---	--	--	--

Elaboración de Julio Franco Corzo

Aplicando el modelo de Franco a un tema de seguridad pública, el esquema quedaría como sigue:

Tabla 10
Las cinco etapas para el diseño de una política pública viable de seguridad

1. Análisis del problema	2. Análisis de soluciones	3. Análisis de factibilidad	4. Recomendación de política pública	5. Plan de acción de política pública
—Entender el problema público >Diagnóstico: no hay intervención pública apropiada en términos de seguridad pública —Cuantificar el problema >"N" muertos, desplazados internos, huérfanos por violencia DOT. >"N" pérdida del PIB por violencia DOT. >"N" municipios precarizados, abandonados, feudalizados. —Realizar el análisis causal >Presentar diagrama de pescado, causa efecto o Ishikawa. —Aplicar el enfoque 80/20 >Identificación del 20% de causas que produce el 80% de efectos en la seguridad pública	—Establecer los objetivos y la población potencial >Recuperar municipios precarizados, etc., >Regeneración del tejido social. >Disminuir actividad de la delincuencia organizada. >Estimado de personas no inferior a la de los municipios precarizados, etc. —Realizar una lluvia de ideas —Analizar acciones actuales y de mejores prácticas de políticas públicas >Considerar Best Practices según Organización de las Naciones Unidas para el Control de Drogas. —Seleccionar las mejores soluciones y cuantificar sus costos >Una combinación de soluciones jurídicas, policiacas, de desarrollo social, etc. —Establecer la población objetivo >Estimado de personas no inferior a la de los municipios precarizados, etc.	—Realizar seis análisis de factibilidad: >Presupuestal >Socioeconómico >Legal >Político >Ambiental >Administrativo >Presupuestal: considerar inversión sostenida al menos por un sexenio. >Socioeconómico: considerar cambios poblacionales, culturales, regionales. >Legal: considerar leyes federales, estatales, municipales. >Político/Ambiental: considerar gobiernos de oposición. >Administrativo: considerar restricciones en recursos humanos, materiales y organizacionales. —Integrar el análisis de factibilidad en una matriz de alternativas de política pública >Factibilidad presupuestal proyectada	—Escribir un memorándum de política pública para dar una recomendación >Considerar que este es el documento que pretende vender la política pública a los decisores. >Contenido: Definir el problema de la DOT; sus alcances y severidad; potenciales mutaciones y consecuencias; acciones actuales y evaluación general; opciones de política pública. —Toma de decisión >Presentación ante los decisores sobre seguridad pública y acuerdo de la política a implementar. Tomar en cuenta todas las preguntas potenciales que el decisor podría hacer al momento de la presentación de la propuesta.	—Escribir un plan de acción de la política pública: >Planeación legal >Planeación administrativa y programación presupuestal >Reglas de operación >Cabildeo >Recomendaciones de evaluación y monitoreo >Estrategia de comunicación >Identificar: actores que deben aportar; actores que bloquearán; elementos no controlables; escenarios de negociación con cada actor; detección del minimax por cada actor; disposición de elementos de negociación por cada actor; elaboración de estrategia de comunicación. (Nota: Franco le llama al minimax, "Posición bottom-line", que en esencia es lo mismo)

		>Factibilidad en los demás ámbitos considerando teoría de escenarios.		
--	--	---	--	--

Elaboración propia a partir del método de Julio Franco Corzo

Como podrá observarse, el método que Franco ha desarrollado permite dividir en partes identificables y trazables a los contenidos más densos de la seguridad pública desde la lógica de las políticas públicas; uno de ellos es el de la aproximación al problema que pretende atenderse, que en el caso que nos ocupa es efectivamente el de seguridad pública como causa eficiente, pero que más allá se refiere al hecho de que no existe una intervención apropiada en este campo por parte del Estado. Más aún: el método de Franco permite identificar con nitidez la importancia que reviste la cuantificación del problema, que mínimamente contendría los elementos siguientes:

- n muertos, desplazados internos, huérfanos por violencia DOT.
- n pérdida del PIB por violencia DOT.
- n municipios precarizados, abandonados, feudalizados.

Parece sencillo el conseguir cifras, pero el tema de la cuantificación de los muertos durante el sexenio de Calderón no está cerca de un consenso entre autoridades castrenses, civiles, periodistas e investigadores; más polémico es el cálculo de la cifra de desplazados internos —no se cuenta con cálculos oficiales, públicamente divulgados— y no se diga el de la determinación de los huérfanos que a lo largo y ancho del país se generaron entre 2006 y 2012.

En el caso de los municipios que han sido abandonados por el Estado o bien sumidos en un proceso de feudalización, existe un problema análogo al de los huérfanos: no hay datos públicos que se encuentren disponibles sin restricciones, respecto al número de poblaciones que han sufrido el deterioro comentado. Y por lo que se refiere a la pérdida del PIB en términos de la actividad de la DOT en México, existe un tumulto de cifras —generadas en su mayoría por organizaciones del sector privado y unas cuantas por ONG’S— de las que habrá que considerar si son de fiar o no, dependiendo de la metodología con la que fueron calculadas.

Por otra parte, deberá visualizarse la realidad tal y como es-fue, de tal manera que pueda ser elaborado el proyecto general de la política pública, con la certeza de que efectivamente está considerando tanto en los elementos de entrada —Análisis del problema; Análisis de soluciones y, Análisis de factibilidad— como los de salida —Recomendación de política pública y Plan de acción de política pública— los hechos y datos que permiten sugerir lo más pertinente para minimizar o al menos controlar la presencia del crimen organizado en México. De más está mencionar que el combate a esta modalidad delictiva difícilmente puede producir resultados positivos a corto plazo —particularmente en los territorios que han sufrido abandono por parte del Estado—, por lo que la política pública debe concentrarse en la implementación de estrategias y acciones que trabajen a los diversos plazos, particularmente en el mediano y el largo.

En otras palabras, es altamente probable que la implementación de las políticas públicas que se haga hoy será rentable mañana —en términos políticos, no literales— por lo que deberá hacerse el trabajo con desinterés y de acuerdo a los más altos valores que exige la función pública. Recuperar el tejido social que ha sido abrasado por el crimen organizado y también del orden común, es una labor multidisciplinaria y paciente que difícilmente puede comparársele con la construcción de una carretera o la repartición de despensas; el tejido social requiere de una reconstrucción cuidadosa que lleva años en dar frutos concretos.

Finalmente, habrá que tomar en cuenta la evaluación de la política pública en comento, considerando que los beneficios concretos a la población son multidimensionales y deben ser identificados cuidadosamente, apoyándose con encuestas, revisión de indicadores y entrevistas, entre otros.

En el lapso analizado se identificaron innumerables áreas de oportunidad a propósito de la seguridad pública a nivel nacional. A continuación se presenta a manera de recomendación general, una política en materia de seguridad pública a partir de lo identificado y posteriormente se emiten algunas conclusiones respecto a la impresión diagnóstica del trabajo realizado. En el caso de la política pública, apenas se presentan los elementos básicos de ésta, con el propósito de no desbordar la investigación en lo que a su objetivo se refiere.

5.1 La política pública propuesta

Como se mencionó, la recomendación consiste esencialmente en plantear una política de seguridad pública, que podría haberse implementado en el sexenio 2006-2012. En otras palabras, se trata de una política *Ex Post* a lo ocurrido y no podría ser de otra manera porque el horizonte de investigación se refiere a un lapso de gobierno ya transcurrido, no por transcurrir. De ahí que a continuación se presenten los elementos fundamentales que a nuestro juicio debería haber contenido como mínimos tal política, por lo que debe considerarse a este apartado en forma estrictamente enunciativa y no limitativa.

5.2 Propuesta de Política Integral de Seguridad Pública a Nivel Federal

5.2.1 Título de la política pública sugerida: Política Pública Integral de Combate al Crimen Organizado en México a nivel federal, 2006-2012.

5.2.2 Tipo de política elegida: compleja, equivocada, debido a la naturaleza del problema, sin considerar que al término del sexenio 2006-2012 sería inacabada o inconclusa debido a que la problemática a atender supera los recursos humanos, presupuestales y organizacionales que se le puedan destinar en un solo lapso de gobierno; es decir, no se prevé de ninguna manera que esta política cumpliera con todos sus propósitos antes de finalizar el mes de diciembre 2012.

5.2.3 Alcance temporal: la política pública en cuestión debería haberse implementado desde el sexenio 2000-2006, pero con el relevo presidencial de

2006 se hizo una sustancial modificación en la estructura de seguridad pública del país. Así, el alcance temporal iniciaría en el primer minuto del gobierno de Felipe Calderón y técnicamente, debería continuar con el siguiente sexenio; empero, de acuerdo a los usos y costumbres de la política mexicana, es probable que culminara con el último día de gestión del michoacano.

5.2.4 Alcance territorial: toda la república mexicana.

5.2.5 Objetivo general: en términos amplios, dicha política pretende neutralizar la presencia del crimen organizado doméstico en México —o delincuencia organizada transnacional, considerando a las que operan en la República Mexicana—. Empero, deben considerarse los objetivos específicos para identificar su alcance real, ya que no atendió el combate al delito del orden común.

5.2.6 Objetivos específicos:

- a. Objetivo específico en materia de seguridad nacional: evitar la feudalización de diversas porciones del territorio nacional por parte del crimen organizado.
- b. Objetivo específico en materia de seguridad pública: reducir el impacto delictivo de lo federal y del fuero común, vinculante a la actividad criminal.
- c. Objetivo específico en materia de gobernabilidad: reducir los niveles de riesgo en sus diferentes categorías, a efecto de facilitar las

condiciones para una gobernanza que ofrezca mayores y mejores resultados a la sociedad mexicana.

- d. Objetivo específico en materia de gobernanza: incrementar las áreas de desempeño del Estado mexicano en todos los órdenes, a partir de una sólida gobernabilidad. En otras palabras, un Estado con mayor gobernabilidad facilita la creación de riqueza social.
- e. Objetivo específico en materia de derechos humanos: perfeccionar el Sistema de Impartición de Justicia en armonía con un absoluto respeto a los derechos humanos de todas las personas en territorio nacional.
- f. Objetivo específico en materia de clima social: reducir los niveles de percepción negativa de la sociedad respecto a la gobernabilidad del país.
- g. Objetivo específico en materia de juventud: perfeccionar una oferta razonada y razonable de oportunidades equitativas para los jóvenes del país, a efecto de que puedan optar por una vida productiva y acorde al Estado de Derecho, alejándose de cualquier nexo directo o indirecto con el crimen y cualquier conducta antisocial.
- h. Objetivo específico en materia de imagen internacional: ofrecer un posicionamiento positivo al exterior, considerando las noticias que suelen exportarse desde México a la comunidad internacional. Se entiende que el Estado mexicano no pretende deformar la realidad, sino modificar ésta de tal forma que lo “bueno” sea superior a lo negativo.

- i. Objetivo específico en materia presupuestal: el Estado mexicano ha llegado a incrementar drásticamente su presupuesto para seguridad pública federal. Sin embargo, la inversión en prevención de adicciones y programas periféricos al respecto como cultura, deporte, salud, empleo, se encuentran francamente desatendidos, por lo que deben considerarse en términos de inversión.
- j. Objetivo específico en materia política: mejorar el diálogo entre los tres Poderes de la Unión y los tres órdenes de gobierno para atender las demandas de una sociedad que pide con justicia, mejores oportunidades de desarrollo integral. Además, se pretende recuperar el mando de algunas regiones que han sido tomadas por el crimen organizado y donde no aplican las leyes formales.

5.2.7 Lista básica de actores:

- a. Presidente de la República. Deberá decidir entre continuar las mismas estrategias de la Política en cuestión o, darle un viraje y modificar sustantivamente hasta la propia Política, con los costos políticos y sociales que suele traer esta clase de gobernanza sexenal.
- b. Secretario de Gobernación. En la implementación de la Política es indispensable contar con un encargado de la misma, nombrado por el secretario del ramo, que cuente con las capacidades apropiadas para coadyuvar en el éxito de la misma, en coordinación con la Comisión Nacional de Seguridad, -antes Secretaría de Seguridad

Pública federal y los demás integrantes del gabinete de Seguridad Nacional.

- c. Secretarios de la Defensa Nacional y Marina Armada de México. Se tendrá que considerar un retorno paulatino de las Fuerzas Armadas a sus cuarteles; estableciendo los criterios y condiciones. Empero, su participación en la seguridad pública seguirá siendo absolutamente indispensable en lo que se prepara e incorpora al Estado de Fuerza la Gendarmería Nacional.
- d. Secretario de Gobernación, a través de la Comisión Nacional de Seguridad. Técnicamente, es el máximo operador de la Política Pública de Seguridad, pero el asunto se complica con 1 mil 667 corporaciones locales que han llegado a enrarecer drásticamente el combate a la delincuencia organizada.
- e. Procurador General de la República. El abogado de la nación es el responsable de la investigación de los hechos presuntivos de delito por parte de los integrantes de la delincuencia. En este sentido, su papel es esencial en la política pública porque las Fuerzas Armadas y la Comisión Nacional de Seguridad, se encargan de preservar la paz y por supuesto, detener a los delincuentes, pero éstos deben ser sometidos al debido proceso a partir de casos perfectamente contruidos desde la Procuraduría. Si ésta última hace mal su trabajo, los criminales detenidos saldrían a la calle de nueva cuenta, haciendo interminable el trabajo de los cuerpos de seguridad.

- f. Secretario de Desarrollo Social. Todos los especialistas coinciden en que habría menores cuadros al interior del crimen organizado si se dieran mejores condiciones para empleo, salud, educación en el país. SEDESOL está involucrado en la “otra guerra”: la de combatir a la pobreza y la desigualdad, dos de los principales detonadores de la semilla delictiva.
- g. Presidente del Instituto Nacional de Estadística y Geografía —INEGI—. El organismo encargado de llevar la estadística oficial del Estado Mexicano debe participar en esta política pública, con información oportuna sobre todos los cambios sociales y demográficos que se dan cita en la República; un monitoreo concienzudo de las transformaciones en la población, a nivel de localidad, municipio, estado y región ofrecerá información de gran valor para identificar polos de oportunidad en la política pública a implementar. Esta labor debe hacerla el INEGI en combinación con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social —CONEVAL—.
- h. Partido Acción Nacional. La derecha moderada en México tiene la obligación política y moral de participar como coadyuvante en esta política: su obligación política se origina en la corresponsabilidad de ser partido en el gobierno de innumerables municipios del país a la vez que su imperativo moral se concentra en los principios que sus fundadores —los llamados “siete sabios”— dieron ejemplo a sus cófrades y a la sociedad en general.

- i. Partido Revolucionario Institucional. El partido de Elías Calles, Carlos Madrazo, Luis Donaldo Colosio y Cesar Camacho Quiroz, entre muchos otros, está obligado a participar en esta política pública por las ocho décadas que gobernó al país. La historia ha mostrado que, durante los gobiernos federales del PRI —y en sus denominaciones anteriores—, el crimen organizado germinó y creció. Por responsabilidad histórica, el PRI debe sumar esfuerzos con las demás fuerzas políticas de la nación en el combate de la delincuencia que lleva también décadas de actuación e influencia en los diversos ámbitos de la vida nacional.
- j. Otros partidos de oposición. Los partidos “pequeños” también tienen una grave responsabilidad, por el solo hecho de ser organizaciones partidistas que tienen como principal misión la obtención y retención del poder político en México —de lo contrario, no serían partidos políticos sino cualquier otro grupo de presión o de interés—.
- k. Medios de comunicación. Existe una discusión interminable respecto al tema, ya que algunos dicen que los medios son cajas de resonancia de las atrocidades del crimen organizado a la vez que otros señalan que deben seguir informando a la comunidad. El cambio de régimen obligadamente modificará la percepción, para bien y para mal: para bien porque es apropiado informar a la sociedad pero no aterrorizarla y para mal porque la tentación de desinformarla o de plano ocultarle lo que ocurre en la realidad, es alta.

- I. Comisión Nacional de Derechos Humanos —CNDH—. El defensor de los derechos constitucionales se encuentra permanentemente en medio del fuego; unos dicen que oculta lo que las autoridades hacen, mientras que otros señalan que efectivamente está cumpliendo con su trabajo. En cualquier caso, la CNDH es un protagonista puntualísimo en esta Política ya que es la institución por antonomasia que debe tomar nota de los agravios cometidos por la autoridad en cualquiera de los frentes de batalla contra la delincuencia organizada.
- m. Comunidad intelectual. Los intelectuales son referentes sociales. Con unos en contra y otros a favor; algunos orgánicos y otros independientes, no se tiene muy claro el panorama de la crítica imparcial en este proceso público. Lo que sí es indiscutible es que los intelectuales pueden y deben participar con sus opiniones y críticas en el debate social sobre temas como el atendido.
- n. Iniciativa Mérida. El principal mecanismo de cooperación bilateral con Estados Unidos en el combate al crimen organizado es en sí juez y parte: de un lado, evalúa los alcances y resultados de la Política multicitada; del otro, es operadora del financiamiento a los planes operativos de dicha Política. Por supuesto, hay que considerar que los montos presupuestales que tal Iniciativa maneja son francamente ridículos frente al verdadero gasto que el Estado Mexicano realiza en el combate contra la delincuencia organizada.

5.2.8 Descripción del problema a atender: Reducir la actividad de los grupos delictivos, tanto del orden común como de los cárteles del crimen organizado en México, bajo dos variables de complejísima gestión: ser frontera con el país destino de la mercancía ilícita que dichos cárteles pretenden cruzar y, enfrentar el gravísimo costo social que se verá en el largo plazo, en las próximas generaciones.

5.2.9 Ambiente:

- a. El costo social en México en caso de no implementar una política pública y limitarse a la mera acción del Estado de fuerza contra la delincuencia organizada sería altísimo: más de 60 mil muertos; alrededor de un cuarto de millón de desplazados internos; quizás unos diez mil huérfanos. Aun cuando se trata de una política *Ex Post*, la realidad es que no hay cifras oficiales al respecto, particularmente si se toma en cuenta dos indicadores: todos los casos de personas que murieron entre 2006 y 2012 pero que nadie contabilizó y, la gigantesca “cifra negra” de personas que murieron en el lapso de referencia pero que por temor, amigos y/o familiares nunca denunciaron.
- b. El costo social en México a largo plazo es aún más caro. Pasarán algunas generaciones para poder eliminar la imagen colectiva de esta situación. Si de acuerdo a diversos especialistas en asuntos de procesos bélicos y conflicto, por cada año de guerra desarrollada se requieren entre seis y siete de reconstrucción —social, económica,

estructural—, el caso que nos ocupa llevará aproximadamente 36 años para que el país recupere las condiciones en las que se encontraba antes de 2006.

- c. La crispación política y partidista se intensificaría en caso de no implementarse la política pública e irse exclusivamente por la vía armada contra la delincuencia organizada. En el obvio entendido que la precarización de diversas regiones del país se da frente a la complicidad, pasividad o impasibilidad de sus gobernantes, éstos se culparán entre sí con tal de evadir la responsabilidad jurídica, política e histórica que les compete.

5.2.10 Justificación de la política: Difícilmente puede encontrarse alguna política pública más compleja en la agenda del país. Con todo, la principal justificación de la misma radica en la indispensable generación de un piso básico de gobernabilidad para poder construir gobernanza. En otras palabras, sin paz y estabilidad no es factible producir empleo; contar con servicios de salud y educación; disponer de acciones en beneficio de la equidad de oportunidades, de la inclusión y género. Cualquier territorio que vive azotado por la delincuencia organizada es incapaz de producir riqueza para su beneficio, mucho menos para generar individuos realizados y satisfechos con su vida.

5.2.11 Conflictos y oposición:

- a. Los conflictos se dan en términos muy breves, en dos dimensiones.

La primera es la dimensión política, en la que la política pública se vuelve un botín partidista porque los institutos políticos juegan en suma cero y no cerrando filas para combatir el problema del crimen organizado. La segunda es la dimensión social, en el que las muertes, los huérfanos, los desaparecidos y los desplazados no solamente son un drama colectivo, sino que han servido para manipular actores, agendas, recursos en beneficio de algunos grupos de poder y de interés que no viene al caso identificar.

- b. La oposición se puede entender en dos clases, ideológica y táctica.

La ideológica se inscribe esencialmente en términos de los partidos políticos antagonistas o sea, gobierno y oposición. La oposición táctica es mucho más compleja de conciliar: ¿cómo enfrentar al crimen organizado? ¿a fuego abierto, calle por calle?, ¿combatiendo el lavado de dinero?, ¿haciendo todo al mismo tiempo?, ¿negociando? Todas esas tácticas han pasado por la mesa de la discusión pública en México, de ahí que se opte por una política pública que se consensue entre los diversos actores y no pase como una decisión de gobierno en la que no hay compromisos recíprocos.

5.2.12 Los componentes de la política: Siguiendo lo atendido en los documentos de consulta, la Política Pública en cuestión tiene las siguientes características.

- a. Por grado de permanencia, es de Estado; la Seguridad Nacional va más allá de lapsos de gobierno, proyectos temporales, acciones de gobierno.
- b. Por grado de interés, es virtuosa; busca generar el Bien Común al interior de la sociedad mexicana en su conjunto.
- c. Por grado de acuerdo social, es transaccional; pretende darse a partir de la negociación entre grupos de poder para poder ponerse en marcha.
- d. Por grado de naturaleza de problemas, es compleja; participan muchos agentes en ella; maneja varias políticas; es multifactorial; hay recursividad; el futuro es impredecible porque no se tiene el control de todas las variables en un caso como es el crimen organizado.
- e. Por grado de propósito, es regulatoria; ofrece restricciones y control a actividades y recursos; es típicamente de Contrato Social.
- f. Por grado de contenido, es tanto material como simbólica; de lo material, maneja recursos tangibles y poder, mientras que de lo simbólico trabaja a partir de los valores de la sociedad en términos de defensa de la nación ante un enemigo interno.
- g. Por grado de contenido, es de Defensa y Seguridad, pero también trabaja con todo lo relacionado a mejorar Riqueza Social.
- h. Por grado de resultado, indudablemente es inacabada; un solo gestor de la misma no logrará verla terminada por completo y hay circunstancias ocurrentes no imputables a los agentes en concurso.

- i. Por grado de configuración, es concreta porque se vislumbra una clara correlación entre los agentes involucrados.
- j. Por finalidad (que no es lo mismo que propósito), es tanto sustantiva como procedimental: ofrecerá beneficios, desventajas, costos y beneficios a la sociedad, a la vez que identifica quién hará qué.

5.2.13 Los instrumentos de la política pública: La política pública está integrada por una serie de instrumentos que pretenden modificar la actividad de la delincuencia en México, por diversas vías, con el propósito de no utilizar exclusivamente la fuerza sino la combinación multidisciplinaria de recursos que a la vez que reduzcan el margen de actuación de los delincuentes, se mantengan mínimos de gobernabilidad en todo el país, sin precarizar regiones. En ese sentido, dichos instrumentos se deben aplicar con el consenso de las diferentes fuerzas políticas y con la participación del Ejecutivo federal en términos de una meta común, haciendo de lado las tentaciones partidistas de enrarecer los instrumentos de trabajo por meros afanes electorales a corto, mediano y largo plazo. Los actores en esta política pública deben entender que está en juego la gobernabilidad y la gobernanza de la República, no una acción de gobierno que busca el aplauso fácil y la comodidad del *statu quo*. Así, los instrumentos de la política pública son los siguientes.

Tabla 8
Instrumentos por los que se pretende dar el cambio vía política pública

INSTRUMENTO	OPERATIVIDAD
JURIDICO	Modificar el ordenamiento constitucional a efecto de combatir en sus diversos frentes la corrupción que alienta al crimen organizado.
ADMINISTRATIVO	Analizar la estructura administrativa de los gobiernos para identificar huecos adonde la opacidad y la corrupción pueden asilarse.
NORMATIVO	A partir de las modificaciones constitucionales, establecer las actualizaciones apropiadas a los instrumentos menores que operan en la administración pública, desde los reglamentos que parten de las leyes fundamentales.
POLITICO	Consensuar entre los diversos partidos políticos y poderes de la unión, el cambio pertinente para lograr que se dé dicha política pública.
JURISDICCIONAL	Empoderar la capacidad de persecución de los delitos por parte de las autoridades competentes sin detrimento de la soberanía de los estados y el Pacto Federal.
CONDUCTUAL	Trabajar intensamente con los miembros de la administración pública federal para que se sensibilicen respecto a los riesgos de trabajar para el crimen organizado.
PROCESAL	Acelerar el ritmo de trabajo de la impartición de justicia del país, así como reducir los errores que se dan en la integración de las averiguaciones que después facilitan la salida de los criminales de un proceso penal.
ESTADO DE FUERZA	Mejorarlo: mejor entrenamiento, armamento, alimentación, remuneración, seguro de vida, atención a sus familias, jubilación. No es posible que un policía promedio en México gane menos de 500 euros al mes y por ese sueldo combata a rivales que ganan esa cantidad en una semana.
TIEMPO	Se aprecia por todos los ángulos que la política pública en cuestión tiene que ser transexenal; seis años no son suficientes.

Elaboración propia.

A continuación se presenta una mínima descripción de cada instrumento de la política pública enfocada a combatir al crimen organizado en México.

a. Instrumento Jurídico. Consiste en modificar o perfeccionar los diversos ordenamientos jurídicos a nivel municipal, estatal y federal para combatir con eficiencia y eficacia a la delincuencia organizada, así como a sus redes de complicidad en todos los ámbitos de la vida nacional.

b. Instrumento Administrativo. Se enfoca al análisis de la estructura administrativa de los gobiernos para identificar huecos adonde la opacidad y la corrupción pueden asilarse. Es un instrumento profiláctico a la vez que correctivo.

c. Instrumento Normativo. A partir de las modificaciones constitucionales, establecer las actualizaciones apropiadas a los instrumentos menores que operan en la administración pública, desde los reglamentos que parten de las leyes fundamentales. Incluye toda la normatividad interna en las dependencias públicas.

d. Instrumento Político. Consensuar entre los diversos partidos políticos y poderes de la unión, el cambio pertinente para lograr que se dé la política pública en materia de seguridad pública.

e. Instrumento Jurisdiccional. Empoderar la capacidad de persecución de los delitos por parte de las autoridades competentes sin detrimento de la soberanía de los estados y el Pacto Federal. Este elemento es sumamente importante porque permite articular los esfuerzos de los tres niveles de gobierno sin que uno de éstos actúe de manera inequitativa.

f. Instrumento Conductual. Trabajar intensamente con los miembros de la administración pública federal para que se sensibilicen respecto a los riesgos de trabajar para el crimen organizado. Esta clase de mejora conductual no solamente considera a los cuerpos policiacos, sino a todos los integrantes de la administración, sin importar nivel jerárquico.

g. Instrumento Procesal. Acelerar el ritmo de trabajo de la impartición de justicia del país, así como reducir los errores que se dan en la integración de las averiguaciones que después facilitan la salida de los criminales de un proceso penal. Este es uno de los puntos torales de este paquete de instrumentos, considerando las graves lagunas procesales que se dan en el sistema judicial del país y que promueven la impunidad e inmunidad.

h. Instrumento Estado de fuerza. Mejorarlo: mejor entrenamiento, armamento, alimentación, remuneración, seguro de vida, atención a sus familias, jubilación. No es posible que existan policías en México que ganen menos de 1 mil pesos a la semana y por ese sueldo combata a rivales que ganan esa cantidad en minutos. Se está hablando de configurar un sistema de bienestar integral para el Estado de Fuerza y sus familias, a largo plazo.

i. Instrumento Tiempo. Se aprecia por todos los ángulos que la política pública en cuestión tiene que ser transexenal; seis años no son suficientes. Por ello, se requiere de los pactos político-partidistas que sean necesarios a efecto de que independientemente de qué identidad ideológica suceda a los gobiernos, los esfuerzos en materia de esta política pública no queden aislados, fragmentados y constituyan en general una pérdida de recursos en detrimento de la nación.

La política pública aquí comentada se enfoca a atender una problemática a largo plazo, que beneficie a todos los mexicanos, de acuerdo a los más altos anhelos de la República, en un ambiente de pleno respeto a los derechos humanos y a las instituciones.

Por último, la política pública atendida debe trabajar en sintonía con la comunidad internacional pero no debe olvidar una verdad de Perogrullo: el concepto de multilateralidad no supone una amistad férrea, por lo que habrá que entender que México es responsable de sus problemas y deberá tomar sus decisiones asumiendo los riesgos y beneficios involucrados.

CONCLUSIONES

La “guerra” de Felipe Calderón Hinojosa contra el crimen organizado obedeció indudablemente a un urgente anhelo de legitimación tras la campaña emprendida en su contra en la fase post-electoral de 2006, por parte de diversos sectores sociales y políticos. A prisa, sin planificación ni asesoramiento apropiado, el michoacano decidió que las Fuerzas Armadas podrían dar un campanazo al derrumbar las estructuras de poder de los cárteles, pero no ocurrió así. De la nada, un problema de seguridad pública e interior heredado de la gestión de Vicente Fox, se convirtió en uno de seguridad nacional y de consecuencias generacionales. Claro está que los partidos políticos no pensaron en el interés común y se concentraron en el cortoplacismo que reclama todo lo positivo para sí y las malas noticias para después, en una suerte de pluralismo polarizado como el que exhibe Esparza (2005:41) en términos de “[...] oposiciones irresponsables, cuando pierden el interés por el contexto político desde sus estructuras [...]”.

La guerra contra el narcotráfico emprendida por el gobierno de Calderón, tuvo más fracasos que aciertos por varias razones, a manera de conclusión aquí se mencionan las más representativas:

1. Es evidente que la estructura de las instituciones que utilizó Calderón en forma preponderante para la guerra contra el crimen organizado eran prácticamente piramidales, es decir, el mando único que si bien permitía que una orden dada desde el más alto nivel bajara a gran velocidad hasta la base, al

mismo tiempo carecía de organismos que funcionaran como contrapeso a nivel interno. Esta clase de mandos y estructuras organizacionales como el mando único funcionan debidamente cuando no hay procesos de corrupción en su interior, pero suelen producir desastres cuando existen funcionarios que desarrollan cotos de impunidad e inmunidad, ya que suelen ser cubiertos por otros integrantes de la pirámide, haciendo sumamente difícil su erradicación, particularmente si el máximo dirigente goza de las confianzas de su superior en jefe.

2. Además no debe omitirse la omnipresente desconfianza que todas las organizaciones e instituciones del Estado Mexicano llegaron a prodigarse entre sí durante el sexenio de Calderón, debido en buena parte a la infiltración del crimen organizado en ellas, a menor o mayor grado, dependiendo de la moral y disciplina de cada una.

3. Durante el mandato de Felipe Calderón, la SSP y las Fuerzas Armadas operaban paralelamente para Calderón pero no coordinadamente; el elemento crucial para que esa ausencia de orden se diera, estribó casi siempre en la desconfianza a la que se hacía mención, considerando el grado de infiltración criminal entre las fuerzas del Estado que técnicamente deberían perseguir a los delincuentes. Sin embargo, también se dieron cita otros elementos como el desacuerdo respecto a cómo dirigía personalmente Calderón la guerra; sin conocimiento, por impulso, con tres secretarios de Gobernación y un director del CISEN prácticamente inadvertido.

La hipótesis planteada al inicio de este trabajo de investigación, respecto a la estrategia utilizada por Felipe Calderón como herramienta para legitimarse en el ejercicio del poder ante la crisis de gobernabilidad y gobernanza que se vivió en México derivado del conflicto pos electoral, se comprueba como cierta. Los elementos arriba mencionados son argumentos a favor de la hipótesis.

Así mismo, el objetivo planteado se llevó a cabo cabalmente, en razón de que, después del análisis de la estrategia de seguridad implementada por el gobierno federal durante el sexenio del michoacano, se tuvieron los elementos necesarios para construir una propuesta de política integral de seguridad pública para el nivel federal. Por supuesto es necesario dejar claro que esta política propuesta, representa lo que se debió haber hecho y no se hizo, ya que estamos abordando un periodo de gobierno que ya concluyó.

Queda claro que el actual presidente Enrique Peña Nieto será el responsable de una suerte de gobierno de transición —de la violencia generalizada hacia la paz duradera—, pero que de ninguna manera supondrá el fin de los cárteles. El priista no podrá remediar al tejido social y erradicar criminales, por la elemental razón de que seis años no son suficientes para una tarea de semejante complejidad, sin omitir la vecindad con el mayor consumidor de narcóticos del planeta. Estamos frente a un problema de largo plazo. La gobernabilidad permite

la gobernanza y en este sentido, todos los componentes de la sociedad deben participar activamente en la vida nacional a efecto de evitar que se repitan los errores de un pasado como el analizado, “exigiendo la participación de miles de actores y se requerirá mucho tiempo”, como señala Carrillo (2011:246) para levantar de sus cenizas a docenas de comunidades arrasadas por la violencia y el abandono del Estado. También queda para la reflexión si los principales involucrados en esa guerra no deberían ser llamados a cuentas en un proceso que pretenda deslindar responsabilidades políticas, más allá de revanchas partidistas y escarnio popular.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, L. F. [1992] (2003). Estudio introductorio. En Aguilar, L. F. (coord.), *El estudio de la políticas públicas* (3ª edición). Porrúa: México.
- Alcántara, Manuel (1995). "Gobernabilidad, crisis y cambio". Fondo de Cultura Económica. México.
- Almond, Gabriel & Powell jr. Bingham (1966). "Comparative Politics. A Development Approach". Little, Brown & Company. Boston.
- Buscaglia, Edgardo (2013). "Vacíos de poder en México". Debate. México.
- Bustamante, L. (1999). *Las políticas públicas en las transformaciones del Estado mexicano moderno*. En de Dios Pineda, Juan, Enfoques de Políticas Públicas y gobernabilidad.
- Cabrero, E. (2000). Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las *policy sciences* en contextos cultural y políticamente diferentes. *Gestión y Política Pública* IX (2). Pp. 189-229.
- Canto, R. (2000). *Políticas públicas. Más allá del pluralismo y la participación ciudadana*. *Gestión y Política Pública* IX (2). Pp. 231-256.

- Carrillo, Jorge (2011). "México en riesgo". Grijalbo. México.
- Castells, Manuel (1983). "The City and the grassroots: a cross-cultural theory of urban social movements". Routledge. Londres.
- Cortés, Jorge David (2012). "Ideas selectas sobre comunicación política contemporánea". Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. México.
- Esparza, Bernardino (2005). "Partidos políticos: un paso de su formación política y jurídica". ITESM Campus Ciudad de México y Porrúa. México.
- Evans, M. (1998). *Análisis de redes de políticas públicas: una perspectiva británica*. Gestión y Política Pública VII (2). Pp. 229-266.
- Evans M., 2003. *Policy Networks, mimeo., material del curso Policy Analysis and Public Management*, York, University of York, Departament of Politics.
- Ingroia, Antonio (2010). "Experiencia en el combate al crimen organizado: Italia y México". Contenido en Quintero, María Eloísa. "Herramientas para combatir la delincuencia organizada". Instituto Nacional de Ciencias Penales. México.

- Jones, Charles (1977). “An Introduction to Public Policy”. (Duxbury Press. Belmont CA). Sin embargo, existe una excelente visualización del trabajo de Jones en Haynes (s.f.).

- Kernell, Samuel (1997). “Going Public: New Strategies of Presidential Leadership”. CQ Press. Washington, D.C.

- Larrue, Corinne (2000). « Analyser les politiques publiques d’environnement » Le Harmattan. Paris.

- Leigh, David y Harding, Luke (2011). “Wikileaks y Assange”. Editorial Planeta Mexicana. México.

- Majone, Giandomenico (1997). Argumentos de la factibilidad, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. México.

- Majone, Giandomenico (2001). *Políticas públicas y administración: ideas e intereses institucionales*. En Goodin, R. y Klingemann, H. D. (eds.), Nuevo manual de ciencia política, Tomo II. Madrid: Istmo.

- Modonessi, Massimo (2008). “El Partido de la Revolución Democrática”. Nostra Ediciones. México.

- Moreno, P., Murillo y Catalán (1999). *La importancia de la instrumentación de políticas públicas para el fortalecimiento de las instituciones del gobierno local en México. Federalismo y Desarrollo*, BANOBRAS, 12 (66), abril-mayo-junio. Pp. 73-82.
- Norbert, Lehner (1984). “La conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado”. FLACSO. Santiago de Chile.
- Nutley, S. (2003). *Bridging the Policy/Research Divide. Reflections and Lessons from the UK, Facing the Future: Engaging Stakeholders and Citizens in Developing Public Policy*. National Institute of Governance, Canberra, Australia, OCDE, 23-24 de abril de 2001.
- Orellana, Octavio (2010). “Seguridad pública: profesionalización de los policías”. Porrúa. México.
- Piñeyro, José Luis (2006). “Seguridad nacional en México, ¿realidad o proyecto?”. Ediciones Pomares. Barcelona.
- Pliego, Fernando (2007). “El mito del fraude electoral en México”. Pax. México.
- PNUD-PAPEP (2008). “Escenarios políticos en América Latina. Conceptos, métodos y observatorio regional”. En *Cuadernos de gobernabilidad democrática*, vol. 2, Siglo XXI Editores. Buenos Aires.

- Portes, Alejandro (2007). “Instituciones y desarrollo: una revisión conceptual”. En *Desarrollo Económico*. Vol. 46, No. 184 (Ene.-Mar.). Instituto de Desarrollo Económico y Social. Buenos Aires.

- Prats, Joan (2001). “Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico”. En *Revista Instituciones y Desarrollo*, Núm. 10. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya. Barcelona.

- Reyna, José Luis (2009). “El Partido Revolucionario Institucional”. Nostra Ediciones. México.

- Parsons, W. (1995). *Public Policy. An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Gran Bretaña: Edward Elgar.

- Rhodes R. (1997). *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Chentelham, Gran Bretaña: Open University Press.

- Savater, F. (2003). *El valor de elegir*. Barcelona.

- Slomiansky, Paul (1998). *The Budgeting Process in México* DT-DAP-63, CIDE.

- Torre, Wilbert (2013). “Narcoleaks: la alianza México-Estados Unidos en la guerra contra el crimen organizado”. Grijalbo. México.
- Ugalde, Luis Carlos (2008). “Así lo viví”. Ed. Grijalbo. México.
- Villarreal, Arturo (2011). “Introducción al derecho penal de los tratados internacionales en México”. Porrúa. México.

FUENTES ELECTRÓNICAS:

- Animal Político (2012). “Desplaza guerra del narco a 160 mil personas en México: Antonio Guterres”. 9 de abril de 2012. Consulta: 16 de noviembre de 2012. Recuperado de: <http://www.animalpolitico.com/2012/04/desplaza-guerra-del-narco-a-160-mil-personas-en-mexico-ONU/#axzz2Bq110zHa>.
- Camou, Antonio (1995). “Gobernabilidad y democracia”. En *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*. Instituto Federal Electoral. México. Consulta: 19 de enero de 2014. Recuperado de: http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/gobernabilidad_y_democracia.htm
- CDHCU (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión) (2005). “Ley de Seguridad Nacional”. Última reforma publicada en el DOF el 31 de

enero. Artículo 3. Diario Oficial de la Federación. Consulta: 26 de noviembre de 2013. Recuperado de: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac.pdf>

- CNN en español (2011). “Calderón declara luto nacional por ataque al Casino Royale en Monterrey: en conferencia de prensa, el presidente dijo que los autores del crimen eran ‘verdaderos terroristas’”. Nota de Redacción. 26 de agosto. Consulta: 24 de noviembre de 2013. Recuperado de: <http://mexico.cnn.com/nacional/2011/08/26/calderon-declara-luto-nacional-por-ataque-al-casino-royale-en-monterrey>
- Easton, David (1965). s.f. *Syllabus*. Irvine: Universidad de California. Consulta: 15 de julio de 2012. Recuperado de: http://www.faculty.uci.edu/profile.cfm?faculty_id=2547.
- Guerrero Orozco, O. (1993). *Política, policy pública y administración pública*. Revista de Estudios Políticos, cuarta época (1). Pp. 87-106. México. Consulta: 25 de noviembre de 2013. Recuperado de: <http://www.libertadexpresa.com/bonnin/articulos/PPpap.pdf>
- Franco, Julio (2013). “Diseño de políticas públicas”. IEXE Editorial. México.
Haynes, Wayne. s.f. “The Public Policy Cycle”. Consulta: 15 de julio de 2012. Recuperado de: <http://profwork.org/pp/study/cycle.html>

- Madrazo, Alejandro (2012). “¿Criminales y enemigos? El narcotraficante mexicano en el discurso oficial y en el narcocorrido”. Consulta: 11 de enero de 2013. Recuperado de: http://www.law.yale.edu/documents/pdf/sela/SELA12_Madrazo_CV_Sp_20120416.pdf.

- Mayntz, Renate (2003). “Nuevos desafíos de la teoría de *governance*”. Consulta: 19 de enero de 2014. Recuperado de: <http://www.uned.es/113016/docencia/spd-posgrado/urjc-2003/mayntz%20gubernaci%F3n%20iigov%201998.pdf>

- *Milenio* (2011). “Aumenta a 193 los muertos por matanza en San Fernando, Tamaulipas: PGR”. Nota de Redacción. 7 de junio. Consulta: 24 de noviembre de 2013. Recuperado de: <http://www.zocalo.com.mx/seccion/articulo/aumenta-a-193-los-muertos-por-matanza-en-san-fernando-tamaulipas-pgr>

- RESDAL (Red de Seguridad y Defensa de América Latina). 2010a. “Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, Decreto N° 18-2008-15/04/2008, Artículo 19”. Gobierno de Guatemala. Consulta: 27 de noviembre de 2013. Recuperado de: <http://www.resdal.org/atlas/atlas-definiciones-a.html>

- “Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, Decreto N° 18-2008-15/04/2008, Artículo 20”. Gobierno de Guatemala. Consulta: 27 de noviembre de 2013. Recuperado de: <http://www.resdal.org/atlas/atlas-definiciones-a.html>

- Sendas A. L. s.f. “Varias definiciones de gobernanza y gobernabilidad”. Consulta: 20 de enero de 2014. Recuperado de: http://sendasal.org/sites/default/files/02Conceptos_objetivos.pdf.

- Kostka Fernández, E. (2007 2009-bueno). *Políticas Públicas*. En Román Reyes (Director), *Diccionario Crítico de Ciencias Sociales. Terminología Científico-Social*, tomos 1-4. Madrid-México, Plaza y Valdés. Consulta: 20 de enero de 2014. Recuperado de http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/P/politicas_publicas_b.htm