

Análisis de la política de seguridad en México 2006-2012

*Gerardo Hernández Hernández**

Resumen

El trabajo analiza la implementación de la política de seguridad durante la administración del presidente Felipe Calderón (2006-2012). Se utiliza la teoría del nuevo institucionalismo de la elección racional y del principal-agente para explicar cómo los actores políticos buscaron su rentabilidad política en detrimento de los objetivos de la política pública.

Palabras clave: política pública, Estado, seguridad, instituciones, racionalidad.

Abstract

This paper analyzes the implementation of security policy during the administration of president Felipe Calderón (2006-2012). This research uses two theories the new institutionalism of rational choice and the principal-agent to explain how political actors sought their political profitability at the expense of public policy objectives.

Key words: public policy, State, security, institutions, rationality.

Artículo recibido el 21-01-15

Artículo aceptado el 27-09-15

* UAM-Iztapalapa, México [gerardohhdez@gmail.com].

En el presente trabajo se analiza la respuesta institucional del Estado ante el problema de la violencia generada por el crimen organizado durante la administración federal del presidente Felipe Calderón (2006-2012). Se hace referencia a la instrumentación de las reglas creadas para fortalecer el andamiaje institucional del Estado ante el problema de inseguridad. Se parte de la pregunta: ¿por qué la política de seguridad diseñada e implementada por el gobierno federal en el periodo 2006-2012 no obtuvo los resultados esperados?

La hipótesis que se plantea explica que no se obtuvieron los resultados debido a la racionalidad de diversos actores –los partidos políticos, los gobernadores, presidentes municipales, entre otros–, quienes no instrumentaron o retrasaron la puesta en práctica de las leyes creadas para fortalecer el combate a la inseguridad dejando que el gobierno federal asumiera los costos sociales y políticos de la política de seguridad. Lo anterior demostró las dificultades de cohesión interna del Estado mexicano para implementar políticas públicas debido a que éstas deben enfrentarse a las fallas en el suministro burocrático, a las posturas de la opinión pública, y a los problemas inherentes a la descentralización. El trabajo se divide en cuatro apartados. El primero expone el concepto de políticas públicas y los referentes teóricos del enfoque del nuevo institucionalismo de la elección racional y del principal-agente. El segundo analiza las fallas del gobierno en la implementación de las reglas creadas para fortalecer el entramado institucional del sistema de justicia. El tercero explica la instrumentación de cada una de las reglas creadas y el comportamiento de los actores, quienes actuaron racionalmente para beneficiar sus intereses particulares. En el último apartado se presentan las conclusiones.

POLÍTICAS PÚBLICAS DESDE DEL NUEVO INSTITUCIONALISMO DE LA ELECCIÓN RACIONAL Y DEL PRINCIPAL-AGENTE

La definición de política pública que se utiliza en el presente trabajo plantea que ésta consiste en el conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, actuando directamente o por medio de agentes, y que van dirigidas a tener una

influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos.¹ También se puede afirmar que una política pública generalmente constituye la respuesta a una demanda social. Pueden ser la anticipación de las autoridades gubernamentales para atender y desactivar posibles problemas sociales que podrían detonar en el futuro de un modo más peligroso. Esto no quiere decir que a veces ellas mismas no representen dificultades que provoquen demandas y produzcan exigencias.²

Para el análisis de las políticas y el proceso de toma de decisiones Parsons menciona que se han agrupado las disciplinas en cinco categorías: 1) poder; 2) racionalidad; 3) elección pública y sus alternativas; 4) enfoque institucional; y 5) enfoque informativo y psicológico. Los marcos de estudio de cada una de estas categorías son distintas (aunque generalmente interactúan y se superponen) debido a que algo tan complejo como la toma de decisiones por parte de personas y grupos escapa a las capacidades explicativas de toda disciplina o categoría.³ Por tal motivo, el objetivo al momento de decidir por una categoría o enfoque es contextualizar y clarificar los valores y creencias que determinan cada teoría y de esta manera acercarse a la explicación que respalda el análisis de un proceso de toma de decisiones. Algo que se muestra con los enfoques racional e institucional (en el que se encuentra el “nuevo institucionalismo”).

Nuevo institucionalismo de la elección racional

El estudio de las reglas desde el nuevo institucionalismo no asume que éstas son sólo estructuras normativas; las instituciones también tienen incidencia en el comportamiento político de los agentes. De ahí la pertinencia del uso del nuevo institucionalismo de la elección racional debido a que es un enfoque flexible en el estudio de las instituciones, del cambio institucional y de las diversas dinámicas que influyen en éstas y en los individuos, respectivamente.⁴ Asimismo, el nuevo institucionalismo como herramienta de análisis hace

¹ Guy Peters, *American Public Policy-Making*, Nueva York, Franklin Wats Pubs., 1982, citado en Margarita Pérez Sánchez (ed.), *Análisis de políticas públicas*, España, Editorial Universidad de Granada, 2005, p. 52.

² Gianfranco Pasquino, *Nuevo curso de ciencia política*, México, Fondo de Cultura Económica, 2011, p. 270.

³ Wayne Parsons, *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, México, Flacso/Miño y Dávila Editores, 2007, p. 276.

⁴ José Antonio Rivas Leone, “El neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones”, *Reflexión Política*, junio, núm. 9, Colombia, Universidad Autónoma de Bucaramanga, 2003, p. 40

hincapié no sólo en los atributos formales de las instituciones, sino en la distribución informal del poder, en las actitudes y en el comportamiento político, es decir, colocar la mirada en los deseos y conductas concretas, observables, de grupos e individuos.⁵ Desde este enfoque se destaca la importancia de la racionalidad individual limitada en general por un conjunto de instituciones que permiten obtener la mayor rentabilidad para el grupo que plantea las modificaciones a las reglas.⁶ Por “institución”, y de acuerdo con North (1993), se entiende:

[...] las reglas del juego de una sociedad o, más formalmente [...] las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico. Las instituciones reducen la incertidumbre por el hecho de que proporcionan una estructura a la vida diaria.⁷

De igual forma, el uso de la elección racional como herramienta de análisis tiene sus antecedentes en las décadas de 1950 y 1960, en las que predominaban los estudios sociales en sus aspectos mental, moral y de actitud. Estos postulados se enmarcaron en las teorías de la cultura y de la personalidad, así como de la psicología social. Los referentes teóricos ayudaron a explicar cómo las actitudes y valores variaban notoriamente entre las naciones y los procesos históricos y que poseían un apreciable poder explicativo. Algunos de los exponentes de estas corrientes fueron Ruth Benedict; Lazarsfeld y Berelson; Shils y Janowitz; Hovland; Adorno, Frenkel-Brunswik, Levinson y Sanford.⁸

En las décadas de 1960 y 1970 la bibliografía de la elección racional (proveniente de los estudios económicos) inició su ascenso en el análisis de los procesos políticos eludiendo la complejidad que representaban los anteriores referentes teóricos mencionados. De acuerdo con Almond, se observó una

⁵ Jorge Javier Romero, “Los nuevos institucionalismos: sus diferencias, sus cercanías”, en Powell y Dimaggio (comps.), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 9.

⁶ Ignacio López Sandoval, “Racionalidad individual y construcción de reglas en el diseño de las constituciones políticas de 1824, 1857 y 1917”, en Adrián Gimete-Welsh y Pedro Castro (coords.), *Sistema político mexicano ayer y hoy, continuidades y rupturas*, México, Porrúa, 2010, p. 303.

⁷ Douglass North, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, pp. 13-14.

⁸ Gabriel A. Almond, *Una disciplina segmentada. Escuelas y corrientes en las ciencias políticas*, Fondo de Cultura Económica, México, 1999, pp. 176-177.

cautelosa aplicación de la estrategia económica deductiva en el análisis de fenómenos políticos.⁹ Desde el enfoque de la elección racional se considera que el estudio de la política, la formulación de políticas y la burocracia deberían basarse en el mismo conjunto de supuestos que se emplearon para explicar el comportamiento de las empresas y los consumidores en un mercado económico, es decir, a partir del interés individual, egoísta y racional.¹⁰

Desde este enfoque, la racionalidad es la capacidad que tienen los individuos de deliberación y coherencia para decidir entre alternativas disponibles. Lo anterior está alejado de la creencia de que los individuos poseen bondad innata al momento de tomar decisiones o que los acuerdos son producto de una mera clarificación o diálogo intelectual en el terreno moral.¹¹ Los pioneros de este enfoque (Downs; Riker; Buchanan y Tullock) demostraron su validez y sobriedad en la explicación de ciertos aspectos de los sistemas de partidos, arreglos constitucionales, coaliciones políticas, y decisiones administrativas.¹² Lo anterior se basó en lo que ha sido llamado la esencia de la elección racional, es decir, el *individualismo metodológico*, mismo que explica los hechos colectivos a partir de las acciones individuales, en lugar de hacerlo a la inversa. El individualismo metodológico reconoce que los individuos forman parte de los colectivos, pero que siempre buscan obtener sus propios objetivos, mediante el establecimiento de sus propias estrategias y decisiones.¹³ Es decir, se asume “a los individuos como únicos responsables de la determinación de la acción del grupo así como de la acción privada”.¹⁴ Lo anterior también genera *consecuencias no intencionadas*, es decir: “la paradoja de que los resultados colectivos no siempre son coherentes con las intenciones individuales”.¹⁵ Algo que se expone en el presente estudio.

⁹ *Idem*.

¹⁰ James M. Buchanan y Gordon Tullock, *El cálculo del consenso. Fundamentos lógicos de la democracia constitucional. Obras maestras del pensamiento contemporáneo*, Madrid, Espasa-Calpe, 1980, citado en Wayne Parsons, *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, México, Flacso/Miño y Dávila Editores, 2007, p. 334.

¹¹ Joseph M. Colomer, *Lecturas de teoría política positiva*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales/Ministerio de Economía y Hacienda, 1991, pp. 14-15.

¹² Gabriel A. Almond, *Una disciplina segmentada...*, *op. cit.*, p. 178.

¹³ Joseph M. Colomer, *Lecturas de teoría política positiva*, *op. cit.*, p. 12.

¹⁴ James M. Buchanan y Gordon Tullock, *El cálculo del consenso. Fundamentos lógicos...*, *op. cit.*, p. 22.

¹⁵ Joseph M. Colomer, *Lecturas de teoría política positiva*, *op. cit.*, p. 17.

Principal-agente

Considerando lo anterior, la toma de decisiones se lleva a cabo por medio del enfoque principal-agente. El *agente* representa al tomador de decisiones –el que va a proveer de un bien–, y el *principal* como el comprador –al que se le va a satisfacer una demanda. De acuerdo con esta jerarquía, el *principal*, que desde el punto de vista político es la sociedad, debería poder controlar al *agente*, el cual es representado por el gobierno y actores políticos involucrados.¹⁶ Aunque la representación del *principal-agente* también puede intercambiarse de acuerdo con el nivel de gobierno que se esté analizando. Por ejemplo, el *principal* puede ser el Ejecutivo federal y los *agentes* los Ejecutivos estatales o legisladores.

De esta manera, el *agente*, al formular o implementar una política, puede decidir –mediante el interés individual– delegar que parte de la implementación la lleven a cabo otras agencias gubernamentales (gobernadores, funcionarios, alcaldes, partidos políticos, cámaras legislativas, poder judicial, entre otros) que tengan menor jerarquía que el *agente* pero que estén dentro de su radio de influencia. Así, el *agente* reduce sus costos ante el *principal* (sociedad) por si la política no logra tener el éxito esperado. Esto se puede apreciar cuando el *agente* lleva a cabo una serie de cambios institucionales –por ejemplo, crear políticas públicas– que al menos en el discurso manifiesten la voluntad del *agente* para que se cumpla con las demandas que el *principal* solicita. Sin embargo, ejecutar las nuevas reglas es tarea no sólo del *agente* sino de los demás actores bajo su influencia.

En este aspecto es cuando toman mayor importancia las instituciones, debido a que se convierten en instrumentos estratégicos: “son armas de coerción y redistribución. Son los medios estructurales mediante los cuales los ganadores políticos persiguen sus propios intereses, frecuentemente a expensas de los perdedores políticos”.¹⁷ No obstante, estos últimos, quienes quedan atrapados en el sistema, participan en el diseño de políticas y programas a los que pueden llegar a oponerse, modifican el *status quo*, pero en respuesta tratarán de conseguir que las nuevas reglas queden estructuradas de tal manera que *no puedan* hacer su trabajo eficientemente.¹⁸ La consecuencia de lo anterior es la alteración de los fines y objetivos de la política pública diseñada.

¹⁶ Wayne Parsons, *Políticas públicas. Una introducción...*, *op. cit.*, p. 357.

¹⁷ Terry Moe, “Political Institutions: The Neglected Side of the Story”, *Journal of Law, Economics & Organization*, vol. 6, Special Issue: Papers from the Organization of Political Institutions Conference, Oxford University Press, abril, 1990, p. 213.

¹⁸ *Ibid.*, p. 228.

A este efecto, en el que los gobiernos a menudo no logran cumplir los objetivos, se le denomina *falla de gobierno*. En el análisis de la política de seguridad se identificaron al menos tres características por las que puede originarse una “falla de gobierno”: fallas en el suministro burocrático, posturas de la opinión pública, y los *problemas inherentes a la descentralización*. Aunque estas características tienen diferentes grados de relevancia práctica para los analistas políticos. Es decir, una característica (o todas) puede ser suficiente para alterar el curso de las decisiones que se tomen y que terminarán influyendo en el resultado de las políticas. Algo que ocurrió con la implementación de la política de seguridad –diseñada a partir de una serie de leyes o cambios institucionales– creada por el gobierno federal en el periodo 2006-2012 y la cual buscaba mejorar el andamiaje institucional con el que se combatiría al crimen organizado.

FALLAS DE GOBIERNO EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD

Las leyes aludidas fueron: Reforma al Código Nacional de Procedimientos Penales; Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP); Ley Federal de Extinción de Dominio; Reforma a la Ley General de Salud, del Código Penal Federal y del Código Federal de Procedimientos Penales (Ley de Narcomenudeo); Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro; y la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita. Para el Ejecutivo federal la implementación de estas nuevas reglas significó un interés concentrado, es decir que en términos de rentabilidad política ante la sociedad le significaría cumplir con el objetivo de atender la demanda de seguridad.

Lo anterior estaba por encima de los intereses individuales de los otros agentes –los legisladores, partidos políticos, gobernadores, presidentes municipales–, quienes debían cumplir con la implementación de las nuevas reglas. Sin embargo, los intereses concentrados en la movilización de la actividad política no siempre prevalecen sobre los intereses difusos de los demás agentes.¹⁹ Lo anterior influyó de manera determinante en los resultados de la política pública. Por ejemplo, para que los intereses de los *agentes* –que en apariencia eran difusos– estuvieran por encima del interés del Ejecutivo federal, fue necesario que existiera una organización –los partidos políticos

¹⁹ David L. Weimer y Aidan R. Vining, *Policy Analysis Concepts and Practice*, Englewood Cliffs, Nueva Jersey, Prentice Hall, 1992, p. 166.

de oposición al gobierno federal— que movilizara a los miembros individuales —a sus legisladores, gobernadores, presidentes municipales, entre otros— para evitar que se diera una adecuada implementación de las Leyes creadas para atender el problema de inseguridad. Esto se clarifica explicando las tres *fallas de gobierno* identificadas: 1) las fallas en el suministro burocrático; 2) las posturas de la opinión pública; y 3) los problemas inherentes a la descentralización.

Fallas en el suministro burocrático

La administración de un Estado como el mexicano implica que el gobierno debe estar en una permanente negociación con los distintos grupos para la aplicación de las leyes. En este entorno un grupo fundamental es la burocracia, la cual es fundamental para el adecuado funcionamiento del Estado.²⁰ Lo anterior está alejado del precepto jurídico de que la ley no se negocia sino que se aplica, esto funciona en Estados consolidados institucionalmente no en un Estado débil como el mexicano. Por tal motivo, el Ejecutivo federal, al ver que no se implementaban las nuevas reglas necesarias para conseguir su objetivo, mantuvo un discurso de confrontación con todos los actores de oposición, sobre todo con los gobernadores. Se debe considerar que en el ámbito de la administración los burócratas de alto rango actúan con discrecionalidad y son vulnerables a la presión de sus propios intereses, así como de sus ideologías.²¹

Con un aparato burocrático deficiente, en el que las reglas de operación no son como las de las burocracias privadas —es decir, no necesitan pasar una prueba de mercado para sobrevivir—, éstas pueden aprovechar sus posiciones privilegiadas para conseguir sus objetivos, como aumentar su presupuesto.²² Algo que sucedió con la Secretaría de Seguridad Pública y el incremento de sus partidas presupuestales en detrimento de las demás áreas de seguridad. A lo anterior se le sumó el hecho de que para el *principal* —Ejecutivo federal— fue difícil la vigilancia de esos *agentes* en la implementación de las políticas. En otras palabras, el problema *principal-agente* surge porque los empleadores y los empleados no tienen exactamente los mismos intereses —sumado a la

²⁰ Carlos Elizondo Mayer-Serra, *Con dinero y sin dinero. Nuestro ineficaz, precario e injusto equilibrio fiscal*, México, Debate, 2012, p. 209.

²¹ Charles K. Rowley, *Public Choice Theory*, Londres, Series en The International Library of Critical Writings in Economics, 1993, pp. 7-8.

²² David L. Weimer y Aidan R. Vining, *Policy Analysis Concepts and Practice*, op. cit., p. 179.

falta de negociación— y porque es costoso para los empleadores controlar el comportamiento de sus empleados.²³ Con esta falta de control por parte del *principal* a los *agentes* se generó información imperfecta que dio como resultado una asimetría en la información que llevó a la pérdida de los objetivos.

De igual forma, no sólo las burocracias estatales fallaron, sino también el gobierno federal se presentó como su propio frente. Por ejemplo, la *operación limpieza* y el *michoacanazo* dieron muestra de los errores cometidos al manipular las instituciones para lograr un objetivo. En el primer caso, el operativo se dio en 2008 e implicó la detención de varios funcionarios de la Procuraduría General de la República (PGR) y de otras dependencias de seguridad pública. Se detuvieron a 13 funcionarios acusados de proteger a la organización criminal de los hermanos Beltrán Leyva; sin embargo, en febrero de 2014 sólo uno de los acusados permanecía preso. Se dio a conocer que la PGR no pudo sostener y comprobar las acusaciones, así como la fabricación de pruebas y la violación del debido proceso.²⁴ El operativo conocido como el *michoacanazo*, realizado en 2009, tuvo como finalidad dismantelar la red de funcionarios estatales y municipales que, de acuerdo con la PGR, daban protección a la organización criminal *La Familia*. Se detuvieron a 38 funcionarios pero un año después del operativo sólo un funcionario quedaba preso. Los procesos no pudieron ser sostenidos por la PGR debido a la fragilidad de las pruebas.²⁵

Es importante mencionar que si bien el gobierno federal erró en los operativos mencionados, esto de ninguna manera significó que todos los exculpados u otros actores políticos en Michoacán no tuvieran nexos con el crimen organizado o que el gobierno estatal no estuviera infiltrado. En 2009, el diputado federal del Partido de la Revolución Democrática (PRD) electo en julio de ese año, Julio César Godoy Toscano, fue acusado por sus nexos con el crimen organizado, aunque tomó protesta en 2010 —protegido por su partido

²³ *Ibid.*, p. 181.

²⁴ Entre los detenidos estuvieron Miguel Ángel Colorado González, ex coordinador técnico de la Subprocuraduría Especializada en Investigación contra la Delincuencia Organizada (SEIDO), y Antonio Mejía Robles, ex agente ministerial de la misma Subprocuraduría. También se detuvo a Noé Ramírez Mandujano, ex titular de la SEIDO. Véase, Alfredo Méndez, “Un fiasco la Operación Limpieza de Calderón; de 13 detenidos sólo uno permanece preso”, *La Jornada*, Política, México, febrero de 2014 [www.jornada.unam.mx], fecha de consulta: 14 de octubre de 2014.

²⁵ Redacción, “De 38 detenidos por michoacanazo, 37 libres”, *El Universal*, Estados, México, septiembre de 2010 [www.eluniversal.com.mx], fecha de consulta: 14 de octubre de 2014.

político, el PRD—, tres meses después fue desaforado para que enfrentara los cargos de lavado de dinero, actualmente se encuentra prófugo.

Posturas de la opinión pública

A las fallas del suministro burocrático se le adhirió la presión de la opinión pública acerca de los resultados de la estrategia de seguridad. Si bien en apariencia se podrían observar como intereses difusos, éstos tuvieron un impacto concentrado sobre el Ejecutivo federal y su política de seguridad. Esta atención política de un problema público puede darse por la cobertura fuertemente influenciada por los medios de comunicación. En el caso de la política de seguridad, fue muy rentable para los medios el manejo de la situación de violencia e inseguridad. Por ejemplo en 2005, *La Jornada* publicó: “México peor que Colombia”, era una entrevista con el académico Jorge Restrepo, en la cual se planteó: “[...] hace rato que la violencia en nuestro país rebasó los estándares que el trasiego de drogas dejó en Colombia”. Ese mismo año, *Univisión Online* también reportaba: “México se ha convertido en el país con más muertes violentas este año, ganándole el primer lugar a Colombia”. Otra nota de *Milenio* en 2008 se tituló: “La violencia en México supera a la de Colombia hace 20 años”.²⁶

Aunque las cifras de muertos entre Colombia y México difieren de manera significativa. Por ejemplo, la tasa de homicidios en Colombia en 2012 fue de 32 por cada cien mil habitantes, aunque de los 50 municipios en ese país, 16 de éstos estaban por encima de la tasa promedio nacional, llegando a cifras de hasta 130.4 homicidios por cada cien mil habitantes.²⁷ En México, por su parte, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) reportó que en 2012 hubo 26 037 homicidios en México, es decir, una proporción de 22 por cada 100 mil habitantes, siendo Chihuahua y Guerrero las entidades con el índice más alto, con 77, mientras que Aguascalientes y Yucatán con un índice de 4 y 2 respectivamente, fueron las más bajas; cabe señalar que para

²⁶ Fernando Escalante Gonzalbo, *El homicidio en México entre 1990 y 2007*, México, El Colegio de México, 2009, pp. 15-16.

²⁷ Algunos de los municipios colombianos que tuvieron homicidios por cada cien mil habitantes superiores al promedio nacional fueron: Florencia con 39.8; Pereira con 35.7; Cali con 79.3; Cartago con 86.9; Pitalito con 38.8; Santa Marta con 46.3; Tumaco con 130.4; Maicao con 56.6; Cúcuta con 52.3; Medellín con 51.8; Tulúa con 97.0; Itagui con 46.8; y Palmira con 91.7. Véase María Vitoria Llorente y Rodolfo Escobedo, “Los homicidios en 2013: qué dicen y qué no dicen las cifras”, en *Razón Pública*, sección Economía y Sociedad, Colombia, enero de 2013 [www.razonpublica.com], fecha de consulta: 8 de septiembre de 2014.

el caso de Chihuahua se observó una reducción de 39% respecto al indicador observado en 2011.²⁸

También estuvo el posicionamiento de movimientos civiles –como *No más Sangre*– ligados a partidos políticos de oposición, como el PRD; y el Movimiento por la Paz Justicia y Dignidad.²⁹ Es importante mencionar que existen riesgos al decidir mediante una agenda de política mediática debido a que puede desalentar la cuidadosa evaluación de alternativas. Esto se menciona porque los representantes políticos pueden tomar la iniciativa de proponer respuestas políticas que incrementen sus probabilidades de beneficiarse de la ola de información de los medios de comunicación.³⁰ Esto quiere decir que ante la presión mediática y la percepción de caos o inseguridad incrementada por los medios de comunicación, tomar decisiones como la de atacar frontalmente al crimen organizado tuvo beneficios en la aprobación de la administración del Ejecutivo federal –en un primer momento–, aunque no necesariamente se disminuyera el problema de inseguridad.³¹

En este punto es cuando la opinión pública puede ser utilizada por el *principal* para advertir que retroceder en su política pública resultaría muy costoso para el país.³² Lo anterior coincide con las declaraciones hechas por el presidente Felipe Calderón: “El crimen organizado busca el control territorial, será una guerra sin cuartel porque ya no hay posibilidad de convivir con el narco. No hay regreso; son ellos o nosotros”. Cuando hay sesgos en la opinión pública, las tácticas retóricas pueden resultar políticamente significativas.³³ Sin

²⁸ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “En 2012 se registraron 26 037 homicidios”, *Boletín de prensa*, núm. 288/13, Aguascalientes, 30 de julio de 2013.

²⁹ Véase pronunciamiento de Martí Batres sobre el movimiento No más Sangre [<http://www.m-x.com.mx/xml/pdf/252/45.pdf>]; también el líder político opositor al gobierno, Andrés Manuel López Obrador, manifestó en diversas ocasiones que la violencia en el país se debía al modelo económico neoliberal, véase “AMLO culpa a neoliberales de violencia”, *El Universal*, México, junio de 2010 [www.eluniversal.com.mx], fecha de consulta: 16 de octubre de 2014.

³⁰ David L. Weimer y Aidan R. Vining, *Policy Analysis Concepts and Practice*, *op. cit.*, p. 176.

³¹ De acuerdo con la casa encuestadora Covarrubias y Asociados, desde el inicio del mandato de Felipe Calderón Hinojosa, los mexicanos han calificado consistentemente su gestión global de gobierno, con puntajes medios y medios altos que han oscilado alrededor de un promedio de 7.60 en una escala de 10 puntos. Por ejemplo en el segundo trimestre de 2007 alcanzó la mayor aprobación que fue 8.02, aunque luego la aprobación cayó, sobre todo por la falta de resultados de la política pública de seguridad. El 74% de la población encuestada mencionó que el problema del crimen organizado estuvo igual o había aumentado. Véase *Pulso metodológico* [<http://pulso.com.mx/estudios/register.php>].

³² David L. Weimer y Aidan R. Vining, *Policy Analysis Concepts and Practice*, *op. cit.*, p. 177.

³³ *Idem*.

embargo, estas decisiones políticas puede que no maximicen el valor social trayendo consigo resultados contrarios a los que se buscaron. Por ejemplo, al final de la administración de Felipe Calderón se dio a conocer que fueron cerca de 70 mil muertos por presunta rivalidad delincencial.³⁴ De 2007 a 2012, los homicidios dolosos per cápita aumentaron más de 65%; los secuestros se incrementaron en 223%; y las extorsiones aumentaron 94 por ciento.³⁵

El problema de la descentralización

Aunado a los dos puntos expuestos, es importante señalar que la implementación de una política pública evidencia el grado de control que posee el gobernante sobre el aparato estatal y la sociedad que gobierna. Existe una diferencia en el proceso de estructuración de las políticas públicas entre los países con sólidas estructuras políticas e instituciones regidas por la formalidad y los países con estructuras frágiles e instituciones arbitradas por la informalidad.³⁶

Las debilidades institucionales del Estado mexicano no sólo se reflejaron en la implementación de las leyes de la política pública de seguridad. Estas debilidades también se han incrementado por la descentralización política que el país ha vivido a partir de “la llegada de la democracia”. La transición a la democracia marcó el fin de un régimen autoritario muy centralizado, el cual se basaba en un Ejecutivo federal fuerte con la capacidad para controlar a los actores sociales relevantes, incluyendo a la delincuencia organizada. Con la diversificación del poder, la correlación de fuerzas varió y fue menos uniforme.³⁷

Al tener un Estado descentralizado y débil institucionalmente, no se pudo controlar a todos los actores y se dieron casos como el de Michoacán,

³⁴ El secretario de Gobernación, en la administración de Enrique Peña Nieto (2012-2018), Miguel Ángel Osorio Chong, mencionó que esta cifra no era exacta debido a que la administración de Felipe Calderón dejó de hacer un conteo oficial. Véase Redacción, “70 mil muertos del narco en sexenio de FCH: Segob”, *Animalpolítico* [www.animalpolitico.com], fecha de consulta: 18 de febrero de 2013.

³⁵ Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC), *8 Delitos primero, Índice Delictivo*, México [www.cidac.org], fecha de consulta: octubre de 2013.

³⁶ Pedro Medellín Torres, *La política de las políticas públicas: propuestas teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad*, Santiago de Chile, CEPAL, serie Políticas Sociales, núm. 93, 2004, p. 16.

³⁷ Carlos Flores Pérez, “Narcotráfico y política”, en Benítez Manaut, Rodríguez Sumano *et al.* (eds.), *Atlas de seguridad y la defensa en México, 2009*, México, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, 2009, p. 111.

donde el crimen organizado se apropiaba del 30% del presupuesto anual de obra pública de los municipios; exigía que los contratos de obra pública se otorgaran a constructoras bajo su control; y cobraba 20% de la nómina salarial de la burocracia local. También tenía el control de los catastros públicos municipales donde obtenían información para extorsionar a los empresarios.³⁸ De igual forma, con la llegada de la transición democrática los poderes Legislativo, Judicial, así como el de estados y municipios obtuvieron mayor independencia y empezaron a disfrutar de un poder discrecional considerable sobre la política y la administración. Esto en un primer momento ha sido positivo, pero en Estados con estructuras políticas débiles, como en México, la descentralización tiende a obstaculizar la aplicación de las políticas públicas porque limita su eficacia.³⁹

RACIONALIDAD INDIVIDUAL EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL ANDAMIAJE INSTITUCIONAL PARA EL COMBATE AL CRIMEN ORGANIZADO

Reforma al Código Nacional de Procedimientos Penales

Esta regla se aprobó el 18 de junio de 2008 y buscó armonizar las legislaciones federal y locales en materia de procuración de justicia para fortalecer el sistema institucional. La reforma incluyó la instauración de los juicios orales, modificación a las reglas en casos de arraigo y cateos en los casos de delitos graves.⁴⁰ La reforma al Código Nacional de Procedimientos Penales entraría en vigor en un plazo de ocho años, es decir, en 2016.

En esta Ley se identifica al Ejecutivo federal –como *principal*– que en los cambios propuestos involucró a los legisladores, gobernadores y el jefe de gobierno de la Ciudad de México –como agentes– para que establecieran el sistema integral de justicia. Sin embargo, desde el inicio hubo oposición de los gobernadores a la nueva institución. Por ejemplo, la Confederación Nacional de Gobernadores (Conago) mostró su desacuerdo por las funciones que, en la reforma, asumiría el Ministerio Público Federal.⁴¹ Las nuevas tareas

³⁸ Guillermo Trejo, “La industria criminal de México”, La cuarta Página, *El País*, España, octubre de 2014 [www.elpais.com], fecha de consulta: 16 de noviembre de 2014

³⁹ David L. Weimer y Aidan R. Vining, *Policy Analysis Concepts and Practice*, op. cit., p. 187.

⁴⁰ *Diario Oficial de la Federación*, “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, Distrito Federal, México, 18 de junio de 2008 [www.dof.gob.mx], fecha de consulta: 4 de agosto de 2014.

⁴¹ Gustavo Castillo, “Se opone Conago a un código penal único”, *La Jornada*, México, julio de 2007 [www.jornada.unam.mx], fecha de consulta: 8 de agosto de 2014.

serían las de centralizar las decisiones de autorizar los cateos y los arraigos tratándose de delitos de delincuencia organizada. La inconformidad con el Código Penal Único se debió a que esta nueva regla, entre otras cosas, buscaba restar poder a los gobernadores, quienes podían influir o utilizar las instituciones para politizar algún tema judicial.⁴²

En 2011 –tres años después de su aprobación– se evidenció la falta de cumplimiento con las nuevas reglas, debido a que sólo Baja California, Durango, Estado de México, Morelos, Nuevo León, Oaxaca y Zacatecas habían implementado la Reforma Penal. Ante esto, el presidente Felipe Calderón mantuvo su discurso de confrontación con los gobernadores y grupos políticos: “[...] el país no merece que las cosas se queden mal por meros cálculos políticos o de cualquier índole, México no puede esperar más esta transformación”.⁴³ Fue evidente que ante lo complejo que resultó para el *principal* –el gobierno federal– monitorear a los *agentes*, y a los actores debajo de éstos, los *agentes* no vieron rentabilidad política para que las nuevas reglas fueran implementadas en tiempo.

Lo anterior demostró no sólo la falta de compromiso por parte de los *agentes* sino un reto burocrático al que la nueva institución se enfrentó. Esto significó que no sólo por el hecho de diseñar una nueva regla el problema al que se hacía frente se iba a solucionar. Se menciona lo anterior porque la implementación requirió llevar a cabo una serie de regulaciones a nivel estatal y federal. Por ejemplo, la creación de las leyes de Ejecución de Sanciones; Orgánica de Procuradurías y PGR; de Defensorías Públicas; de Justicia Alternativa, y Códigos Penales.⁴⁴

También hubo poca viabilidad financiera y la falta de transparencia en el manejo de los recursos asignados. A pesar de que la Ley había entrado en operación en 2008, el programa por medio del cual se implementaría recibió presupuesto hasta 2010. En 2011 los recursos presupuestados para el programa Implementación de la Reforma del Sistema de Justicia Penal fueron: \$554 305 863.00, de los cuales \$55 484 732.00 estuvieron destinados para servicios personales; \$52 794 481.00 para gastos de operación; \$443 424 000.00 para el otorgamiento de subsidios destinados a la implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal en las Entidades Federativas y \$2 602 650.00 a otros

⁴² Cecilia Téllez y Carlos Jiménez, “El Senado prepara reforma de justicia alterna a la de Calderón”, *La Crónica*, México, junio de 2007 [www.cronica.com.mx], fecha de consulta: 8 de agosto de 2014.

⁴³ “Felipe Calderón llama a políticos a implementar la Reforma Penal”, *CNN México*, México, mayo de 2011 [www.mexico.cnn.com], fecha de consulta: 9 de agosto de 2014.

⁴⁴ *Idem*.

de gasto corriente.⁴⁵ Ahora bien, si se hace un breve ejercicio y se divide el presupuesto asignado entre las 32 entidades federativas, correspondería a cada una un aproximado de 17 millones de pesos, algo que resultó insuficiente por todos los cambios en infraestructura y burocracia que esto conllevaba. Por ejemplo –y de acuerdo con el jefe de gobierno, Miguel Ángel Mancera– para que el Distrito Federal cumpliera su meta eran necesarios entre 8 mil y 10 mil millones de pesos.⁴⁶

Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP)

La LGSNSP se aprobó el 2 de enero de 2009 y el objetivo primordial fue la evaluación y certificación de los cuerpos policiacos del país. En los artículos 21 y 22 se estableció que la evaluación y certificación se llevaría a cabo por medio del Centro Nacional de Certificación y Acreditación en un plazo de cuatro años, es decir, debería estar terminada en enero de 2012.⁴⁷ Cabe señalar que con la implementación de esta Ley, la responsabilidad directa recaía en los *agentes* –los gobiernos estatales y los municipales. Sin embargo, al no haber mecanismos de castigo para quienes no cumplieran con la legislación, los avances al final del sexenio fueron mínimos, algo que tuvo como consecuencia que cerca de la fecha de cumplimiento 132 127 policías deberían ser despedidos.⁴⁸

La falta de compromiso en el cumplimiento de la LGSNSP quizá tenga una posible explicación en la poca rentabilidad que los gobernadores y alcaldes –la mayoría del Partido Revolucionario Institucional (PRI)– vieron en el cumplimiento de ese objetivo en particular.⁴⁹ Es decir, no había beneficio

⁴⁵ Instituto Nacional de Administración Pública, *Evaluación de Procesos del Programa Presupuestario PO10 Implementación de la Reforma al Sistema de Justicia Penal*, México, SETEC-Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal, 2011, p. 9.

⁴⁶ *Idem*.

⁴⁷ *Diario Oficial de la Federación*, “Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública”, Distrito Federal, México, 11 de enero de 2009 [www.dof.gob.mx], fecha de consulta: 8 de noviembre de 2014. También, “Normatividad del Centro Nacional de Certificación y Acreditación”, en *Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, México, 4 de mayo de 2010 [www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx], fecha de consulta: 11 de junio de 2014.

⁴⁸ Redacción, “Aprueban reforma a Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública”, *El Sur*, Campeche, diciembre de 2012 [www.elsur.mx], fecha de consulta: 19 de agosto de 2014.

⁴⁹ En la administración de Felipe Calderón, el Partido Acción Nacional (PAN) sólo tuvo cinco gubernaturas, una de ellas, la de San Luis Potosí, terminó en 2009 y en esa elección local ganó el PRI para el periodo 2009-2015. Aunque en ese mismo año también el PAN ganó la

político en rendir cuentas a un presidente de un partido opositor (Partido Acción Nacional –PAN). En este punto, entró en juego otro actor político, los grupos parlamentarios al interior del poder Legislativo. Al no haber castigos para los gobernadores que no cumplieron con la certificación y evaluación; el 19 de diciembre de 2012, la Cámara de Senadores aprobó los cambios propuestos por el grupo parlamentario del PRI al artículo tercero transitorio de la LGSNSP, el cual propuso ampliar a diez meses el plazo (hasta el 29 de octubre de 2013) para que los policías estatales y municipales pudieran presentar sus exámenes de evaluación y control de confianza.⁵⁰

A pesar de estos cambios, al corte del 31 de diciembre de 2012 se contabilizó un déficit de 94 793 evaluaciones de las 333 931 comprometidas por las entidades federativas.⁵¹ En febrero de 2013, los tres estados (gobernados por el PRI) con menores avances fueron Quintana Roo, Chihuahua y Tamaulipas, con 10, 21 y 25% de su personal evaluado.⁵² Esta falta de cooperación se dio a pesar de que Chihuahua en 2010 fue el estado más violento –más de 60 asesinatos por cada cien mil habitantes en 2012–, de igual forma en Ciudad Juárez entre 2007 y 2010 fueron desplazadas 230 mil personas a causa de la violencia ocasionada por el crimen organizado (la mitad se fue a Estados Unidos).⁵³

Otro elemento que afectó la implementación de la política de seguridad fue el subejercicio en los recursos de las *Aportaciones para la seguridad pública de los estados y del Distrito Federal* (FASP). A diferencia de la Ley anterior, el problema no radicó en la falta de recursos. En el periodo 2009-2011 se destaca que el subejercicio de 1.28 mil millones de pesos ocurrió en los ocho estados con mayor nivel de incidencia delictiva en el país: Guerrero, \$109 289.80; Tamaulipas (PRI), \$88 322.50; Morelos (PRI), \$195 355.00;

gubernatura de Sonora para el periodo 2009-2015. En 2011, a un año de concluir el sexenio, el PAN ganó las elecciones estatales para gobernador en Puebla (2011-2017), y Sinaloa (2011-2016).

⁵⁰ *Diario Oficial de la Federación*, “Decreto por el que se reforma el artículo tercero transitorio del Decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública”, México, Distrito Federal, 28 de diciembre de 2012 [www.gob.mx], fecha de consulta: 8 de noviembre de 2014.

⁵¹ Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Informe de Actividades 2012, Centros Nacionales*, México, México, 2012, pp. 23-24.

⁵² Omar Granados, “Q. Roo y Chihuahua con menos del 25% de policías evaluados”, *Animal Político*, Distrito Federal, México, abril de 2013 [www.animalpolitico.com], fecha de consulta: 19 de agosto de 2014.

⁵³ David Cantor y Catherine Jaskowiak, “La nueva ola: crimen organizado y desplazamiento en México y Centroamérica”, *Insightcrime*, junio de 2014 [www.insightcrime.org], fecha de consulta: 30 de septiembre de 2014.

Michoacán, \$271 081.00; Durango (PRI), \$42 199.91; Chihuahua (PRI), \$255 978.60; Nayarit (PRI), \$106 433.75; Quintana Roo (PRI), \$210 555.40.⁵⁴ Nuevamente, ante la imposibilidad de controlar a los *agentes*, el Ejecutivo federal mantuvo el discurso de confrontación: “[...] hay estados que van muy bien, ya avanzando más de la mitad de sus exámenes de control de confianza. Hay estados que no han terminado de establecer su Centro de Control de Confianza, como, desgraciadamente, es el caso de Quintana Roo. Y no están evaluando a sus policías”.⁵⁵

Ley Federal de Extinción de Dominio

Esta Ley fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de mayo de 2009. El objetivo de la Ley fue que el Estado tuviera las capacidades jurídicas para apropiarse de bienes y recursos económicos que fueran producto de un delito o que se utilizaran para cometerlo.⁵⁶ A pesar de la importancia de esta nueva regla para el combate al crimen organizado de 2009, año en el que entró en vigor la Ley, a diciembre de 2012 el gobierno abrió sólo 29 juicios de extinción de los cuales se decomisaron dos casas y la extinción a favor del Estado de \$865 261 pesos. Cabe señalar que el funcionamiento de la Ley se vio mermada por la falta de reglamento que especificara las funciones de su implementación.⁵⁷

Esto a pesar de que el artículo segundo transitorio planteaba la necesidad de expedir un Reglamento de la Ley. Es decir, el reglamento debía ser diseñado por uno de los *agentes*: el Congreso de la Unión. Otro de los obstáculos fue el tiempo. Por ejemplo se pidió al Consejo de la Judicatura Federal contara con un año para crear los juzgados especializados en extinción de dominio. Esto quiere decir que se requería capacitar al aparato burocrático porque la PGR aseguraría los bienes muebles y propiedades inmuebles, pero los encargados

⁵⁴ Luis Sierra, “Subejercicios: ven la inseguridad y no se hincan”, *Animal Político*, Distrito Federal, México, junio de 2013 [www.animalpolitico.com], fecha de consulta: 20 de enero de 2014.

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ *Diario Oficial de la Federación*, “Ley Federal de Extinción de Dominio, Reglamentaria del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, Distrito Federal, México, 29 de mayo de 2009 [www.dof.gob.mx], fecha de consulta: 3 de mayo de 2014.

⁵⁷ Imelda García, “Calderón omite redactar 17 reglamentos de nuevas leyes”, *ADNpolítico.com*, Distrito Federal, México, enero de 2013 [www.adnpolitico.com], fecha de consulta: 10 de septiembre de 2013.

de determinar si los propietarios utilizaban esos bienes para cometer delitos –secuestro, extorsión, entre otros– serían los jueces aludidos anteriormente.⁵⁸

El hecho de que los jueces –como *agentes*– y los demás organismos administrativos fueran delegados a cumplir con tareas específicas de la Ley, no significó que ellos mismos no tuvieran objetivos propios al momento de administrar las reglas. Estos intereses particulares pueden ser políticos, personales y económicos, lo cual abre espacio para la corrupción en los espacios más rentables del sistema de justicia. En 2012 el Consejo de la Judicatura Federal (CJF) suspendió a dos jueces federales –Guadalupe Luna Altamirano y Efraín Cázares López– para que la SEIDO los investigara por ilícitos relacionados con la delincuencia organizada. El primero liberó a Iván Archivaldo Guzmán, hijo del narcotraficante Joaquín *El Chapo* Guzmán. El segundo liberó a varios implicados en el llamado *michoacanzo*, por el cual fueron detenidos y consignados servidores públicos acusados de brindar protección a la organización criminal *La Familia*. En los dos casos, los jueces no llevaron a la práctica criterios jurídicos y jurisprudencias determinadas y no aplicaron una ley relacionada en un caso concreto.⁵⁹

Ley de la Policía Federal

Esta Ley se aprobó el 1 de junio de 2009, el objetivo fue transformar la Policía Federal Preventiva en la Policía Federal para que pudiera ser el sustituto del Ejército en materia de prevención de los delitos. Se planteó que la corporación tuviera autonomía técnica y operativa para realizar sus funciones. Otra de las atribuciones de la Policía Federal fue la de poder solicitar a los concesionarios, permisionarios, operadoras telefónicas y todas aquellas comercializadoras de servicios en materia de telecomunicaciones, de sistemas de comunicación vía satélite, la información con que cuenten, así como georreferenciación de los equipos de comunicación móvil en tiempo real, para el cumplimiento de sus fines de prevención de los delitos.⁶⁰

Sin embargo, las nuevas atribuciones de la Policía Federal no significaron mayor eficacia. Como todo órgano burocrático, los intereses de los agentes

⁵⁸ Jorge Monroy, “Desaprovechan la extinción de dominio”, *El Economista*, Distrito Federal, México, febrero de 2013 [www.economista.com.mx], fecha de consulta: 20 de agosto de 2014.

⁵⁹ Alfredo Méndez y Jesús Aranda, “Suspenderá el CJF a por lo menos 14 jueces y magistrados”, *La Jornada*, Política, Distrito Federal, México, junio de 2012 [www.jornada.unam.mx], fecha de consulta: 28 de agosto de 2014.

⁶⁰ *Diario Oficial de la Federación*, “Ley de la Policía Federal”, Distrito Federal, México, 1 de junio de 2009 [www.gob.mx], fecha de consulta: 3 de febrero de 2014.

generalmente se enfocan en incrementar el presupuesto. Al ganar mayor autonomía en operación, la Policía Federal –dependiente de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP)– incrementó su presupuesto en detrimento de otras áreas de seguridad. Por ejemplo, el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) disminuyó su participación en el gasto de la Secretaría de Seguridad Pública al pasar de 8 500 millones de pesos en 2001 a casi 7 000 millones de pesos en 2010.⁶¹

La SSP fue la tercera dependencia en crecimiento de gasto en las áreas de seguridad de la administración federal. Por ejemplo, por cada 100 pesos gastados en 2004, se gastaron 367 pesos en 2010. Este crecimiento fue sólo superado por el crecimiento en gastos de servicios financieros (1 440.3, en 2010 por cada 100 en el 2004) y por el de agua potable y alcantarillado (700.8 pesos en 2010 por cada 100 de gasto en 2004).⁶² Los resultados de este incremento del gasto en seguridad no significaron un mejor desempeño de esta corporación. De hecho, los casos de corrupción e infiltración por parte del crimen organizado al cuerpo de seguridad fueron constantes. En junio de 2012 tres agentes de la Policía Federal murieron al enfrentarse entre sí en una balacera debido a la protección que brindaban al mercado de tráfico de drogas al interior del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México.⁶³

Reforma a la Ley General de Salud, del Código Penal Federal y del Código Federal de Procedimientos Penales (Ley de Narcomenudeo)

Esta reforma se decretó el 20 de agosto de 2009; con este cambio institucional se buscó que los gobiernos estatales se involucraran directamente en el tema del combate al narcomenudeo para que el gobierno federal se enfocara a los delitos de mayor impacto.⁶⁴ De acuerdo con el artículo 474 de esta Ley, serían de competencia estatal el delito de narcomenudeo y el consumo personal; y de competencia federal los delitos de narcotráfico y delincuencia

⁶¹ Marcelo Bergman Harfin y Arturo Arango Durán, *Mucho gasto y resultados inciertos. El costo creciente de nuestra Policía Federal*, México, CIDE, 2011, pp. 4-8.

⁶² *Ibid.*, p. 9.

⁶³ Alfredo Méndez, “Mueren tres policías federales durante balacera en el AICM”, *La Jornada*, Distrito Federal, México, junio de 2012 [www.jornada.unam.mx], fecha de consulta: 29 de agosto de 2014.

⁶⁴ *Diario Oficial de la Federación*, “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Salud, del Código Penal Federal y del Código Federal de Procedimientos Penales”, Distrito Federal, México, 20 de agosto de 2009 [www.gob.mx], fecha de consulta: 4 de marzo de 2014.

organizada. Para saber si los estados deberían ser responsables de un delito de narcomenudeo o de consumo personal se basarían en un cuadro descrito en el artículo 479.⁶⁵

CUADRO 1
Orientación de dosis máximas de consumo personal e inmediato

Narcótico	Dosis máxima de consumo personal e inmediato	
Opio	2 gr.	
Diacetilmorfina o heroína	50 mg.	
Cannabis sativa, indica o mariguana	5 gr.	
Cocaína	500 mg.	
Lisergida (LSD)	0.015 mg.	
MDA, Metilendioxfanfetamina	Polvo, granulado o cristal	Tabletas o cápsulas
	40 mg.	Una unidad con peso no mayor a 200 mg.
MDMA, dl-34-metilendioxi-n-dimetilfeniletilamina	40 mg.	Una unidad con peso no mayor a 200 mg.
Metanfetamina	40 mg.	Una unidad con peso no mayor a 200 mg.

Fuente: General de Salud, del Código Penal Federal y del Código Federal de Procedimientos Penales.

Otra de las competencias que tendrían los estados es que ellos podrían legislar de acuerdo con su marco jurídico las sanciones que conllevaran estos delitos de narcomenudeo y de consumo personal.⁶⁶ El plazo para que la Federación y las entidades federativas realizaran las acciones necesarias para dar cumplimiento a las reformas a la Ley sería de tres años, es decir, en 2012 estarían operando las nuevas disposiciones.

Aunque el hecho de que la nueva regla tuviera correspondencia local, esto significó que los estados deberían hacer cambios institucionales en lo referente a lo penal y de salud –por tanto, mayor carga de trabajo–: Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia/del Poder Judicial; Ley Orgánica

⁶⁵ *Idem.*

⁶⁶ *Idem.*

de la PGJ; Ley Orgánica del Ministerio Público/Fiscalía General; Ley de Justicia para Adolescentes; Ley de Seguridad Pública; Código Penal; Código de Procedimientos Penales; Ley de Procedimientos Penales; Ley de Ejecución de Sanciones y Medidas de Seguridad; Ley de Salud.⁶⁷ Asimismo, la nueva regla incluyó en el artículo 192 que los estados deberían crear centros especializados en tratamiento, atención y rehabilitación.⁶⁸ En el caso del narcomenudeo la coordinación entre federación y estados se debería dar por medio de los Centros de Operación Estratégica (COE) –dentro de la estructura de la PGR. Esto permitiría a las autoridades locales ejercer acción penal en casos de narcomenudeo.⁶⁹

No obstante, a pesar de las nuevas responsabilidades que los estados debieron asumir y cumplir en 2012, al final de la administración sólo 28 de las 32 entidades habían celebrado convenios de coordinación y colaboración con la PGR para la creación y funcionamiento de los COE. De esas 28 entidades sólo 12 materializaron la creación de esos centros: Chihuahua, Durango, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tamaulipas y Tlaxcala. En el caso de estados con leyes específicas en materia de adicciones sólo fueron tres –Chihuahua, Colima y Sinaloa– estados al final del sexenio.⁷⁰

La falta de cumplimiento a lo establecido en las reglas también se debió a la poca viabilidad de la política, se identificaron: 1) falta de recursos; 2) falta de infraestructura –instrumentos legales, esquemas, equipo, mecanismos de capacitación–; 3) poco compromiso para hacer cambios a leyes procesales o sustantivas; y 4) el exceso de trabajo para las procuradurías locales.⁷¹ En el caso de la prevención y tratamiento de adicciones, el Estado invirtió 6 600 millones de pesos en el periodo 2007-2012. La *Encuesta nacional de adicciones 2011* reveló que las cifras del consumo de drogas no se habían incrementado significativamente en el país. Es decir, se encontró que en una muestra de 17 500 encuestas, 315 personas (1.8%) habían admitido haber consumido

⁶⁷ Catalina Pérez Correa, Fernanda Alonso, Karen Silva “La reforma en materia de narcomenudeo: seguimiento de los cambios legislativos e institucionales”, en *Documentos de trabajo del CIDE*, México, junio de 2013, pp. 14-20.

⁶⁸ *Idem*.

⁶⁹ *Diario Oficial de la Federación*, “Acuerdo número A/003/10 del C. Procurador General de la República por el que se da por concluida la operación de las Unidades Mixtas de Atención al Narcomenudeo (UMAN) e inicia la operación de los Centros de Operación Estratégica (COE)”, Distrito Federal, México, 3 de febrero de 2010 [www.dof.gob.mx], fecha de consulta: 31 de agosto de 2014.

⁷⁰ Catalina Pérez Correa, Fernanda Alonso, Karen Silva, “La reforma en materia de narcomenudeo...”, *op. cit.*, pp. 14-20.

⁷¹ *Ibid.*, p. 5.

alguna droga el año anterior. En la encuesta de 2008 el porcentaje de consumo fue de 1.6%.⁷² Con lo anterior, el gobierno federal declaró que la política estaba dando resultados en la prevención de adicciones.⁷³

También hubo actores políticos –líderes de opinión– que buscaron posicionar su discurso para justificar, con base en los resultados de la *Encuesta nacional de adicciones de 2008*, que la política pública del gobierno tenía un propósito político más que la necesidad de una agenda pública. Por ejemplo, Jorge Castañeda y Rubén Aguilar plantearon que la propaganda del gobierno: “[...] para que la droga no llegue a tus hijos”, no justificaba el ataque frontal al crimen organizado por parte del Estado. Asimismo, argumentaron que si hubo un ligero incremento en el consumo se debió al aumento de la clase media en México, la cual pasó de 6 millones en 1995 a 12 millones en 2009.⁷⁴ Sin embargo, el argumento no concordaba con lo expuesto por Alejandro Hope, quien planteó que las cifras del consumo de drogas en México podrían estar subestimadas. Sobre todo si se consideraba que no hubo crecimiento del PIB per cápita entre 2008 y 2011 (como consecuencia de la crisis de 2009).⁷⁵

Esto significó que si el ingreso no aumentó no habría porque esperar un incremento sustantivo en el consumo de drogas. Otro de los puntos de Hope fue que la Encuesta se levantó en hogares sin considerar que una gran cantidad de usuarios intensivos de drogas viven en las calles o están en las cárceles.⁷⁶ Aunque para Eduardo Guerrero el consumo de cocaína en 100% (de 1.2 a 2.4%) y de 20% en marihuana (3.5 a 4.2) entre 2002 y 2008 era un signo alarmante sobre todo porque el incremento de drogas estaba focalizado en algunos estados –Tamaulipas y Quintana Roo– que no necesariamente compartían el indicador de violencia producto del crimen organizado.⁷⁷

⁷² Gobierno Federal, *Encuesta nacional de adicciones 2011. Drogas ilícitas*, Instituto Nacional de Psiquiatría Ramón de la Fuente Muñiz-Secretaría de Salud, México, 2012, p. 25.

⁷³ Alfredo Quiles, “Prevención, vacuna efectiva contra adicciones: Ssa”, *El Universal*, Manzanillo, Colima, octubre de 2012 [www.eluniversal.com.mx], fecha de consulta: 3 de septiembre de 2014.

⁷⁴ Rubén Aguilar V. y Jorge Castañeda, *El narco: la guerra fallida*, México, Punto de Lectura, 2009, pp. 17-31.

⁷⁵ El PIB en 2007 fue de 3.1; en 2008 fue de 1.4 y en 2009 cayó hasta -4.6. Véase Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *PIB y Cuentas Nacionales*, México, 2008 [www.inegi.org.mx], fecha de consulta: 4 de septiembre de 2014.

⁷⁶ Alejandro Hope, “Sobre la Encuesta nacional de adicciones”, *Animal Político*, México, noviembre de 2012 [www.animalpolitico.com], fecha de consulta: 3 de septiembre de 2014.

⁷⁷ Eduardo Guerrero Gutiérrez, “Los hoyos negros de la estrategia contra el narco”, *Nexos*, México, agosto de 2010 [www.nexos.com.mx], fecha de consulta: 4 de septiembre de 2014. Esta tendencia de consumo se mantuvo en el reporte de 2013. Véase Organización de las Naciones Unidas, *Informe mundial de las drogas. Resumen ejecutivo*, Nueva York, 2013, pp. 171.

Podría darse otra lectura a los datos proporcionados: en el caso de la cocaína el poco incremento en el consumo pudo estar condicionado por el aumento en el precio, debido a la caída de la pureza en 27% entre el cuarto trimestre de 2007 y el cuarto trimestre de 2008, lo cual influyó en el precio por gramo que se elevó en 72%.⁷⁸ Lo anterior lleva a inferir otra conclusión: si en el mercado mexicano se tenía cocaína cara y aun así se dio un incremento (del 100%) en el consumo, se deduce que México se convirtió en un mercado –con suficiente poder adquisitivo a pesar de la crisis económica– muy atractivo para las organizaciones criminales. No sólo se trató del trasiego sino de vender drogas en un mercado que aunque no hay postura oficial, se calcula en un valor de mil millones de dólares –de acuerdo con Hope–, algo que lo volvió muy rentable.

Si bien se pudo identificar una serie de actores –gobierno federal, gobernadores; líderes de opinión, entre otros– tratando de posicionarse en la implementación de la política pública, también se pudo observar que la búsqueda de la rentabilidad política de quien diseñó la nueva institución desempeñó un papel determinante en el actuar de los *agentes*. Por ejemplo, en el artículo 479 de la Ley que se analiza se determinó que el narcomenudeo sería de competencia estatal, aunque en casos especiales la PGR podría atraer el caso para su investigación. Con esto, la regla dejó espacio para que el gobierno federal, como *principal*, pudiera tener injerencia en los estados y sobre todo ante los gobernadores. Si se considera el supuesto teórico del *principal-agente*, el segundo debería acatar lo establecido por la regla. Sin embargo, al no haber castigo por no implementar la regla –a pesar del grave problema que significa el tema del narcomenudeo– los gobernadores simulaban implementar la política. Con esto, también, disminuyeron sus costos políticos dejando que los asumiera el *principal* –gobierno federal.

Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro

Esta Ley fue reglamentaria –publicada el 30 de noviembre de 2010– de la fracción XXI del artículo 21 del artículo 73 constitucional, la cual especificaba expedir una ley general en materia de secuestro donde se establecieran los castigos penales y la distribución de competencias entre la Federación, el

⁷⁸ United Nations, *World Drug Report 2010*, Nueva York, 2010, p. 175.

Distrito Federal y los Estados.⁷⁹ De igual manera, la responsabilidad de las entidades federativas fue crear unidades especiales para combatir el secuestro y prevenirlo. Esto significó implementar una coordinación permanente con el gobierno federal.⁸⁰ Cabe señalar que esta Ley entraría en vigor a los 90 días de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*, es decir, el 28 de febrero de 2011.

A pesar de que se implementó la nueva regla, no hubo impacto en el descenso del delito de secuestro. Aun así, el secuestro tuvo vaivenes durante el sexenio, pero nunca se estabilizó a los niveles de 2005, cuando se contabilizaron 278. En 2006 hubo 733 secuestros en el país; en 2007, que es cuando se contabilizan los registrados en la administración de Felipe Calderón, hubo 438. Pero a partir de 2008 empiezan a escalar las cifras al llegar a 907, y en 2012 cerró con 1 418 secuestros, es decir, un incremento de 223 por ciento.⁸¹

Aunque el aumento en los niveles de secuestro pueden tener dos posibles explicaciones. La primera es la que está relacionada con la versión del gobierno federal. Ante el combate frontal del Estado, las organizaciones criminales tenían un frente de combate abierto y no pudieron mantener la regularidad en sus actividades de trasiego y producción de drogas. El efecto inmediato fue la disminución de sus ingresos, de lo cual dependía el pago de sus nóminas. Entonces tuvo sentido que las organizaciones criminales se dedicaran a otras actividades como el secuestro para financiar el enfrentamiento contra el Estado. La segunda, es que ante la debilidad institucional del Estado, el crimen organizado aumentó sus capacidades para controlar estados y municipios –como en el caso de Michoacán o Tamaulipas. Al amenazar con violencia a la sociedad, tuvieron acceso a más actividades ilícitas como la extorsión, robo de propiedades, acceso a los recursos del erario y el secuestro, es decir, se diversificaron sus fuentes de ingreso. Algo que se complicó por el mal uso del presupuesto por parte de los agentes (gobernadores). En el

⁷⁹ El aumento de los castigos fue de: 20 a 40 años de prisión para los que privaran de la libertad esperando conseguir un beneficio o daño a terceros. De 25 a 45 años dependiendo el lugar y la forma en la que el secuestrador realice el acto, también aplica si la persona plagiada es una mujer embarazada. De 25 a 50 años para quien secuestre y haya pertenecido a una institución de seguridad. También para los que tuvieran vínculos cercanos con la víctima. De 40 a 60 años de cárcel si la víctima pierde la vida durante el secuestro. De 2 a 6 años, si la víctima es liberada dentro de los tres primeros días sin que sea dañada ni los secuestradores obtengan algún beneficio, véase Cámara de Diputados, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 2010, p. 44.

⁸⁰ *Idem.*

⁸¹ Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Cifras de incidencia delictiva 1997-2014*, México, Secretaría de Gobernación, 2014, pp. 4-5.

periodo 2009-2011 el monto del subejercicio del FASP fue aproximadamente de 7.5 mil millones de pesos. Esto quiere decir un subejercicio de 36.02%, varias de estas entidades federativas registraron problemas considerables de seguridad pública.⁸²

CUADRO 2
Entidades con subejercicios 2009-2011 y su incidencia delictiva

Ranking del subejercicio del FASP	Entidad federativa	Monto del subejercicio (miles de pesos)	Grado de afectación de incidencia delictiva
1	Distrito Federal	652 911.80	Grave
2	Estado de México	592 969.70	Media
3	Veracruz	533 309.80	Media
4	Guanajuato	511 197.50	Media
5	Jalisco	382 799.50	Grave
6	Baja California	323 685.75	Media
7	Chiapas	304 797.90	Moderada
8	Coahuila	308 033.60	Media
9	Oaxaca	288 418.60	Grave
10	Nuevo León	283 222.10	Grave

Fuente: datos tomados de Luis Sierra, "Subejercicios: ven la inseguridad y no se hincan", *op. cit.*

Es difícil determinar una causa por la cual los *agentes* –gobernadores– decidieron no ejercer los recursos asignados, pero se pueden inferir que hubo una rentabilidad económica. Los recursos asignados por el gobierno federal se depositaron en cuentas que únicamente los estados manejaban. Ante esta autonomía financiera las entidades federativas movían los recursos a otras cuentas bancarias para que generaran intereses durante el tiempo en que deberían estar ejerciéndose esos recursos federales. Al cumplirse el plazo de ejercicio financiero, los gobiernos estatales tenían suficientes recursos por concepto de intereses y no estaban obligados a rendir cuentas a la federación; posteriormente regresaban el dinero –con el pago de una multa– a la cuenta de origen y de esta manera el recurso para la seguridad pública no se ejercía, aunque esto no significó que no hubiera ganancias económicas para los funcionarios estatales.⁸³

⁸² Luis Sierra, "Subejercicios: ven la inseguridad y no se hincan", *Animal Político*, Distrito Federal, México, junio de 2013 [www.animalpolitico.com], fecha de consulta: 28 de abril de 2014.

⁸³ Entrevista a funcionario de la Auditoría Superior del Estado de Quintana Roo, 24 de agosto de 2014.

Reforma constitucional en materia de derechos humanos

Esta reforma se publicó el 10 de junio de 2011 y buscó actualizar el marco jurídico del país en la protección de los derechos. Cabe señalar que México para ese año ya contaba con seis sentencias condenatorias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, las cuales plantearon que el Estado mexicano presentaba profundas deficiencias en la defensa de los derechos. El artículo primero constitucional cambió la palabra “otorgar” por “reconocer” que todas las personas gozan de derechos. Esto significó que el Estado se adecuó a los mecanismos de garantía reconocidos tanto por la Constitución como por los tratados internacionales.⁸⁴

Adicional a la reforma, y en los artículos transitorios, se estableció que en el plazo de un año, en 2012, se debería emitir una ley sobre reparación de daños por violación de derechos humanos. Sin embargo, uno de los primeros problemas observados fue que el gobierno hizo caso omiso de los informes generalizados sobre violaciones graves de derechos humanos –tales como torturas, desapariciones forzadas, uso excesivo de la fuerza y ejecuciones extrajudiciales– cometidas por el ejército y, de forma creciente, por personal de la marina. Entre el final de 2006 y 2012 hubo 7 441 denuncias de abusos cometidos por las fuerzas armadas. Sólo 27 de esas denuncias concluyeron con la condena de personal militar, en todos los casos bajo la jurisdicción militar.⁸⁵

A lo anterior se le sumaron los casos de las desapariciones. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) investigó 2 126 casos de presunta desaparición en 2012. Aunque entre 2006 y 2012 se denunciaron la desaparición de más de 26 mil personas, se señaló que un número indeterminado de esas desapariciones eran forzadas. También estuvo el problema de 15 921 cadáveres sin identificar, y se exhumaron más de 1 400 restos humanos de fosas comunes clandestinas.⁸⁶ Cabe señalar que tampoco se creó la ley de víctimas y la postura bélica del presidente de la República lo llevó a declarar que las múltiples bajas o efectos de la política pública de seguridad eran efectos colaterales.

⁸⁴ *Diario Oficial de la Federación*, “Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, Distrito Federal, México, 10 de junio de 2011 [www.dof.gob.mx], fecha de consulta: 20 de septiembre de 2014.

⁸⁵ “México. Aumento de las violaciones de los derechos humanos y la impunidad”, *Amnistía Internacional*, noviembre de 2013, pp. 7-9 [www.amnistia.org.mx], fecha de consulta: 8 de septiembre de 2014.

⁸⁶ *Ibid.*, p. 8.

Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita

Esta Ley se aprobó el 17 de octubre de 2012, el objetivo fue proteger el sistema financiero y la economía nacional, estableciendo medidas y procedimientos para prevenir y detectar actos u operaciones que involucraran recursos de procedencia ilícita. Para lograr los objetivos se establecieron límites al uso de dinero en efectivo en *actividades vulnerables* relacionadas con la adquisición de bienes y actividades que rebasaran los montos establecidos en el artículo 32 de la Ley. Las actividades vulnerables acotadas fueron: juegos de apuesta, concursos, sorteos, construcción, desarrollo y compraventa de bienes inmuebles; la comercialización de obras de arte y piedras preciosas, así como la adquisición de vehículos, aviones y yates.⁸⁷

Asimismo, la Ley obligaba a que las empresas o personas que realizan *actividades vulnerables* deberían inscribirse ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para empezar a dar los *avisos* de las actividades que competen en el artículo 32. Los pagos en efectivo de estas actividades no podrían ser mayores a los 207 880 pesos. Si la diferencia fuera mayor, entonces se tendría que solventar con otras formas de pago. Por ejemplo transferencias electrónicas, uso de cheques o el pago con tarjeta de crédito.⁸⁸ Sin embargo, limitar el uso de efectivo tuvo consecuencias sobre los productores campesinos, quienes declararon que la Ley no había contemplado la manera en que se hacían transacciones económicas en ese rubro, mayormente en efectivo.⁸⁹

Otra falla de esta Ley fue que a pesar de ser de alcance federal, sólo ocho entidades –Nuevo León, Coahuila, Tamaulipas, Baja California Sur, Michoacán, Chiapas, Chihuahua y el Distrito Federal– contemplaron en sus legislaciones locales el delito de lavado de dinero. Esta falla en la legislación impidió que pudieran hacerse válidos los castigos que estipuló la Ley.⁹⁰

⁸⁷ *Diario Oficial de la Federación*, “Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita”, Distrito Federal, México, 17 de octubre de 2012 [www.dof.gob.mx], fecha de consulta: 7 de agosto de 2014.

⁸⁸ Roberto Arteaga, “El ABC para cumplir con la Ley Anti-Lavado”, *Forbes*, México, enero de 2014 [www.forbes.com.mx], fecha de consulta: 12 de junio de 2014.

⁸⁹ Luz María Noriega, “Afecta a campesinos estrategia para evitar blanqueo de dinero”, *El Sol de Toluca*, México, agosto de 2010 [www.oem.com.mx], fecha de consulta: 6 de septiembre de 2014.

⁹⁰ Redacción, “El lavado de dinero no se considera delito en 24 entidades federativas”, *Nosotros*, México, noviembre de 2012 [www.nosotrosdiario.mx], fecha de consulta: 7 de septiembre de 2014.

Esta falta de coordinación se debió a que la aprobación de la legislación se dio a sólo 45 días de finalizar la administración federal. A esto se le sumó el hecho de que no hubo reglamento para la misma Ley, esto se presentó hasta la administración de Enrique Peña Nieto (2012-2018). En ese sentido, la herramienta que sería pilar para llevar a cabo las funciones de la nueva institución, la Unidad Especializada en Análisis Financiero, no fue creada sino hasta el 20 de diciembre de 2012.

CONCLUSIONES

En el presente trabajo se mostró que los diversos agentes involucrados en la instrumentación de la política de seguridad de la administración federal 2006-2012 fueron determinantes para la consecución de los objetivos. Desde el enfoque del nuevo institucionalismo de la elección racional y el principal-agente se analizó cómo los actores buscaron satisfacer sus intereses individuales dejando que el gobierno federal asumiera los costos sociales y políticos de la política de seguridad. Esto se expuso con el hecho de que varios gobiernos estatales no asumieron el compromiso de instrumentar los cambios institucionales que la política de seguridad indicaba. Un ejemplo fue la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP), la cual tenía como objetivo la evaluación y certificación de los cuerpos policiacos del país. No obstante, en estados como Chihuahua y Tamaulipas –a pesar de los altos índices de inseguridad– no evaluaron a sus policías.

Las razones del porqué algunos estados no instrumentaron los cambios institucionales pueden ser varias, una está en que la mayoría de los gobiernos estatales con retrasos en la instrumentación de la política eran emanados del PRI, por tanto no hubo una rentabilidad política en responder con resultados a un Ejecutivo federal emanado de otro partido, en este caso el PAN. Aunado a esto estuvo la falta de castigos en las legislaciones para quienes no implementaran las reglas. La ausencia de sanciones fue respaldada en las cámaras legislativas debido a que la mayoría la tuvo el PRI en coalición con el Partido Verde Ecologista de México, y por tanto cada que se cumplieron los plazos de instrumentación que indicaban las reglas, los mismos legisladores aprobaban prórrogas a los gobiernos estatales.

De esta manera, se puede inferir que las decisiones del Ejecutivo federal sí buscaron mitigar el problema del ascenso del crimen organizado, sin embargo, la racionalidad de la decisión también estuvo encaminada a una rentabilidad política como la de mostrarse como un presidente con el liderazgo suficiente para resolver el problema de la violencia e inseguridad en el país. Lo anterior

inevitablemente requería delegar funciones a los demás agentes involucrados, algo que generó *consecuencias no intencionadas*, es decir, un efecto contrario a lo que el presidente persiguió. Así, una de estas consecuencias fue la simulación o la falta de compromiso de los agentes.

Por ejemplo, el Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad en 2008, fue firmado por los tres poderes del Estado, los 31 gobernadores y el jefe del Distrito Federal, representantes de las asociaciones de presidentes municipales, medios de comunicación y las organizaciones de la sociedad civil, empresariales, sindicales y religiosas. El objetivo fue involucrar a todos los actores políticos y sociales a la estrategia de seguridad.⁹¹ Sin embargo, al no darse los resultados esperados se evidenció que aun cuando el gobierno central goza de autoridad nominal sobre las unidades del gobierno de nivel inferior, se requiere de la negociación y la cooperación, algo que resulta complejo cuando no hay respaldo institucional para coaccionar.⁹²

Aunado a esto, el factor político también fue determinante, es decir, no se consideró a todos los actores que estuvieron en contra de la política de seguridad, lo cual fue determinante debido a que la cantidad de poder que tenga el principal impulsor de la política pública es concluyente para el éxito o fracaso de la misma.⁹³ De esta manera, el análisis en retrospectiva del comportamiento de los actores políticos y de la política de seguridad instrumentada durante la administración del presidente Felipe Calderón arroja luz sobre los resultados que se podrían obtener en la política contra el crimen organizado de la administración 2012-2018. Sobre todo si se considera que de no haber una buena planeación en el diseño de las políticas, éstas pueden quedar únicamente en buenas intenciones.

⁹¹ *Diario Oficial de la Federación*, “Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad”, Distrito Federal, México, 25 de agosto de 2008 [www.dof.gob.mx], fecha de consulta: 20 de diciembre de 2014.

⁹² David L. Weimer y Aidan R. Vining, *Policy Analysis Concepts and Practice*, op. cit., p. 188.

⁹³ Julio Franco Corzo, *Diseño de políticas públicas*, México, IEXE Editorial, 2013, pp. 114-118.