

La  
**“TORMENTA  
PERFECTA”,**  
el tráfico de drogas ilegales en la zona  
fronteriza México—Estados Unidos  
y el papel de las administraciones  
públicas

Donald E. Klingner | Roberto Moreno Espinosa



Academia Internacional  
**IAPAS**  
CIENCIAS  
POLÍTICO-  
ADMINISTRATIVAS  
Y ESTUDIOS  
DE FUTURO

*La Tormenta Perfecta,*  
**el tráfico de drogas ilegales en la zona  
fronteriza México—Estados Unidos  
y el papel de las administraciones  
públicas**

Editado por

Donald E. Klingner | Roberto Moreno Espinosa



Academia Internacional  
**IAPAS**  
CIENCIAS  
POLÍTICO-  
ADMINISTRATIVAS  
Y ESTUDIOS  
DE FUTURO

**Consejo Científico IAPAS**

Bernardo Kliksberg

Luis F. Aguilar Villanueva

Leonardo Morlino

Diego Valadés Ríos

Enrique Cabrero Mendoza

Nuria Cunill Grau

Manuel Villoria Mendieta

Ricardo Carneiro

Roberto Moreno Espinosa

Donald E. Klingner

Juan de Dios Pineda Guadarrama

Ricardo Uvalle Berrones

Ricardo Varela Juárez

Gianfranco Pasquino

Fred A. Lazin

**Consejo Directivo IAPAS**

Roberto Moreno Espinosa

PRESIDENTE

Oscar Mauricio Covarrubias Moreno

VICEPRESIDENTE

Elena Jeannetti Dávila

DIRECTORA DE INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO  
ACADÉMICO

José Morales Ramírez

DIRECTOR DE VINCULACIÓN INSTITUCIONAL

César Nicandro Cruz Rubio

DIRECTOR DE PROMOCIÓN Y DIVULGACIÓN  
CIENTÍFICA

Adriana Plasencia Díaz

DIRECTORA DE ADMINISTRACIÓN Y LOGÍSTICA

José Antonio Rosique Cañas

DIRECTOR DE RELACIONES INTERNACIONALES

Juan Miguel Morales y Gómez

DIRECTOR DE ADMISIÓN Y MEMBRESÍA

Miguel Moreno Plata

DIRECTOR DE ESTUDIOS DE FUTURO

María de los Ángeles Maya Martínez

TESORERA

Jorge Enrique Pérez Lara

REPRESENTANTE LEGAL

La “Tormenta Perfecta”, el tráfico de drogas ilegales en la zona fronteriza México—Estados Unidos y el papel de las administraciones públicas

ISBN: 978-607-96906-1-8

**Autor:** Klingner, Donald E., (coordinador)  
Moreno Espinosa, Roberto (coordinador)  
Proulx, Denis  
Pérez Ordaz, Angélica  
Cisneros, José Luis  
Rosique Cañas, José Antonio  
Rosique Cedillo, Gloria  
Johnson, Kurt A.  
Noll, Michael A.  
Rivera, Mario A.  
Solís Cobosn, Sofía Alejandra  
Ortega-Liston, Ramona  
Berry-James, Rajade M.  
Plasencia Díaz, Adriana  
Borrego, Espiridion (“Al”)  
Covarrubias, Oscar Mauricio  
Arellano Gault, David  
Cabrero Mendoza, Enrique  
Moreno Plata, Miguel  
Uvalle Berrones, Ricardo

**Editorial:** Academia Internacional de Ciencias Político-Administrativas y Estudios de Futuro

**Materia:** Ciencia política (Política y gobierno)

**Publicado:** 2015-11-27

**Nº Edición:** 1

**Idioma:** Español

Hecho en México / *Made in Mexico*



La Academia Internacional de Ciencias Político Administrativas y Estudios de Futuro, AC (AICPAEF) o *International Academy of Political & Administrative Sciences and Future Studies* (IAPAS-FS) -por su denominación y siglas en inglés- es una iniciativa impulsada por una red de investigadores a nivel internacional, para contribuir al debate y la generación de nuevo conocimiento en las ciencias político administrativas y escenarios de futuro en favor del desarrollo.

**www.iapas.mx**

**Email:** jorge.perez@iapas.mx

**Twitter:** @iapasfs

**Facebook.com/IAPASF**

Documento editado y preparado por:  
Donald E. Klingner y Roberto Moreno Espinosa.

Antiguo Camino a San Pedro Mártir No. 42,  
Casa 5, Colonia Villa Tlalpan, Delegación Tlalpan,  
México, Distrito Federal, 14630, México

ISBN: 978-607-96906-1-8



Licencia *Creative Commons License 3.0 Reconocimiento-No Comercial-Sin Obras Derivadas*. Usted es libre de copiar, distribuir y comunicar públicamente la obra bajo las condiciones siguientes: Reconocimiento - Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciadador (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o apoyan el uso que hace de su obra). No comercial - No puede utilizar esta obra para fines comerciales. Sin obras derivadas - No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra.

Más información en <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/>

# Índice

Prefacio .....	7
Agradecimientos .....	10
Editores .....	13
Autores .....	15
<b>1. La <i>tormenta perfecta</i>: el tráfico de drogas en la región transfronteriza de México y Estados Unidos como una oportunidad no reconocida para el fortalecimiento de la administración pública</b>	
<i>Donald E. Klingner</i> .....	25
<b>2. Las relaciones México-Estados Unidos, la colaboración en torno al combate al tráfico de drogas ilegales y el papel de las administraciones públicas</b>	
<i>Roberto Moreno Espinosa</i> .....	47
<b>3. Tráfico de drogas y administración pública: una relación natural y un problema global</b>	
<i>Denis Proulx</i> .....	74
<b>4. Políticas públicas en educación. La <i>tormenta perfecta</i> para mejorar la gobernanza transfronteriza. Hacia la construcción de una comunidad económica y social</b>	
<i>Angélica Pérez Ordaz</i> .....	102

<b>5. Miradas del miedo: una reflexión sobre la violencia y el crimen en México</b> <i>José Luis Cisneros</i> .....	122
<b>6. Una profesión de alto riesgo: los riesgos y costos para la democracia mexicana de periodistas en medio de la guerra contra el narcotráfico</b> <i>José Antonio Rosique Cañas   Gloria Rosique Cedillo</i> .....	138
<b>7. Las fuerzas militares en el territorio nacional: comparación de Estados Unidos y México</b> <i>Kurt A. Johnson   Michael A. Noll</i> .....	169
<b>8. Capacidad institucional y política de seguridad nacional en México: entre el formalismo y la realidad</b> <i>Mario A. Rivera   Sofía Alejandra Solís Cobos</i> .....	197
<b>9. Tasa de universitarios graduados y su relación con la ausencia de administradores hispanos de alto nivel en los estados fronterizos de Arizona, California y Texas</b> <i>Ramona Ortega-Liston   RaJade M. Berry-James</i> .....	226
<b>10. La frontera del conocimiento: entre la vida y la muerte</b> <i>Adriana Plasencia Díaz</i> .....	252
<b>11. Cómo la violencia de los cárteles está afectando la colaboración y las relaciones transfronterizas</b> <i>Espiridion "Al" Borrego</i> .....	279

<b>12. La frontera México-Estados Unidos bajo presión: Los efectos de la interdependencia bilateral en la hechura de políticas públicas</b>	
<i>Oscar Mauricio Covarrubias Moreno</i> .....	305
<b>13. Servicio civil: ¿elemento crítico de estabilidad para abatir la corrupción en un país como México?</b>	
<i>David Arellano Gault   Enrique Cabrero Mendoza</i> .....	327
<b>14. Los Estados latinoamericanos y los embates de la modernidad inacabada: Una mirada desde la crisis del Estado y la seguridad pública en México</b>	
<i>Miguel Moreno Plata</i> .....	348
<b>15. Lo público y la gobernanza</b>	
<i>Ricardo Uvalle Berrones</i> .....	374

## **Prefacio**

DEFINIR Y EMPRENDER UN PROYECTO EDITORIAL BINACIONAL constituye una labor compleja, inédita en algunas de sus aristas y fundamentalmente apasionante, en ello concurren múltiples factores entre los que hay que destacar, en primer lugar, la elección del tema o problema a desarrollar, el cual debe despertar el interés de los involucrados de manera que tengan la amplia disposición de darle cabida en su agenda personal e institucional; seleccionar desde luego el equipo de trabajo o conjunto de autores de un universo por cierto muy selecto de suyo, dado el nivel de especialización requerido; en tercer lugar proceder a llevar a cabo una fina labor de logística académica, consistente en la comunicación constante entre los participantes y, particularmente, entre los coordinadores de la obra; parte esencial consiste en la revisión de las aportaciones, el acuerdo con los autores, a fin de realizar los ajustes y correcciones pertinentes, es decir, un trabajo de realimentación constante que vaya en beneficio del conjunto de la obra; así mismo como parte fundamental, la elección de las empresas editoriales que le darán la forma definitiva a la obra colectiva, como paso previo a la difusión en primer término a un público mayor, especializado y a un público interesado en el tema que la obra desarrolla, ni más ni menos que pasar de lleno a la relación dialógica del conocimiento científico, consistente en socializar las ideas en torno a un problema específico, ejercicio a través del cual se pretende aportar elementos para un mayor bienestar social, así como para atender problemas o asuntos de interés público.

Llegar a feliz término de una empresa como la brevemente descrita nos motiva a dejar asentada nuestra gratitud y agradecimiento, tanto a nuestros colegas como a las instituciones involucradas que hicieron posible concretar una obra que ha despertado un gran interés en públicos con perfiles diferenciales y específicos, tanto en la Unión Americana como en México. Por tanto, estamos en deuda con muchas

personas sin las cuales este libro no habría sido posible. En primer lugar, nos gustaría dar las gracias al Dr. Ricardo Paredes Solorio, patrocinador del seminario sobre *La Agenda de Gobierno en México: Retos y perspectivas de la democracia* que tuvo lugar en marzo de 2012, el cual dio origen a la idea de este libro.

Nos gustaría agradecer a los autores que contribuyeron con sus aportaciones para este libro: David Arellano Gault, RaJade Berry-James, Espiridion (“Al”) Borrego, Enrique Cabrero Mendoza, José Luis Cisneros, Oscar Mauricio Covarrubias Moreno, Kurt A. Johnson, Miguel Moreno Plata, Mike Noll, Ramona Ortega-Liston, Angélica Pérez Ordaz, Adriana Plasencia Díaz, Denis Proulx, Mario Rivera, José Antonio Rosique Cañas, Gloria Rosique Cedillo, Sofía Alejandra Solís Cobos y Ricardo Uvalle Berrones. Sin su experiencia y su voluntad de contribuir con capítulos sobre diversos temas de gestión en los EEUU y México, la política pública y políticamente sensible, este libro no sería hoy una realidad.

Agradecemos el apoyo constante y la respuesta ofrecida por nuestro editor Lara Zoble, y expresamos nuestro reconocimiento a Taylor & Francis por concedernos derechos para la edición en español. Esperamos fervientemente que la publicación de un libro inherente a una preocupación compartida entre los EEUU y México, en dos idiomas, con un editor mexicano y uno estadounidense, servirá para proyectar el tipo de cooperación que se necesita si los gobiernos de nuestros países canalizaran la crisis del tráfico de drogas ilegales para mejorar la administración pública en ambas naciones, y tal vez para mejorar las relaciones entre éstos a mediano y a largo plazo.

Nuestro reconocimiento a María Concepción Beltrán López por la minuciosa revisión de estilo efectuada, a través de la cual fue posible evitar una serie de omisiones y por el contrario hacer más ágil y fluida la lectura de nuestro texto.

Queremos expresar también un amplio reconocimiento al Mtro. Víctor M. Martínez Beltrán por el empeño demostrado que lo ha llevado a hacer gala de una inagotable paciencia y por la creatividad que ha impreso en el diseño de la portada de nuestro

libro, así como en el formato final con el que se presenta, características que, sin duda, brindan un realce especial a esta obra colectiva.

Donald E. Klingner    Roberto Moreno Espinosa  
*Denver, Colorado,    Amecameca, Estado de México,*  
*EEUU    México*

## Agradecimientos

ME GUSTARÍA DAR LAS GRACIAS al doctor Roberto Moreno Espinosa, mi amigo y colega. Cuando nos encontramos por primera vez en 1996 en calidad de miembros del Consorcio Binacional de EEUU - México sobre temas y programas de Administración Pública, él era profesor y coordinador del programa de posgrado en Administración Pública en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Desde entonces a la fecha se ha convertido en un profesor-investigador (nivel 2) en el *Sistema Nacional de Investigadores de México* (SNI) patrocinado por el CONACYT. Me ha ayudado a aumentar mi conocimiento de México y de los mexicanos a través de presentaciones compartidas, conferencias, talleres, seminarios y cursos intensivos de verano en la UNAM y la UAEM. Sin su confianza y apoyo, este libro no habría sido escrito. Estoy en deuda con los expertos de la administración pública mexicana -los profesionales y académicos- con los que he trabajado durante casi 20 años, incluyendo a mis colegas, además de la UNAM, la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM), el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), la Universidad Anáhuac Xalapa (UAX) y otras instituciones mexicanas de educación superior; a los responsables del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), del Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM) y otros institutos estatales de la administración pública. Sin su compañerismo y amistad, entendería muy poco de este país complejo y extraordinario, que me encanta, en el sentido de lo que el filósofo Wallace Stegner expresa perfectamente: “Nunca había estado en este lugar antes, pero todo lo que aprendí de él dijo quién soy yo”. Finalmente, quisiera destacar la labor de Francisco González para la localización de muchos de los materiales de investigación necesarios para documentar este libro y por su ayuda para traducir algunos de sus capítulos de una lengua a la otra.

Donald E. Klingner

CONSTITUYE UNA OCASIÓN EXCEPCIONAL dejar asentado mi reconocimiento a Donald E. Klingner ex presidente de la Asociación Americana para la Administración Pública (ASPA) y *Profesor Distinguido* por la Universidad de Colorado Springs, quien ha dejado amplias muestras de su compromiso académico y profesional en el desarrollo de las administraciones públicas en Latinoamérica, a través de múltiples visitas de intercambio y cooperación académica a países de Centro, Sudamérica y México; conferencias, cursos de verano, consultoría, asesoría y tutoría, constituyen algunas de las múltiples actividades por él desplegadas. Tengo la fortuna de haber compartido con él algunas de las actividades mencionadas. Estando al frente de la coordinación del posgrado de administración pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, promoví varios cursos de verano que gustosamente aceptó impartir; posteriormente y teniendo como escenario institucional y laboral la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM) y uno de sus Centros Universitarios, el de Amecameca, impartió la Conferencia Magistral con la que inauguramos el *Primer Congreso Internacional sobre Gobierno, Gestión y Profesionalización en el Ámbito Local ante los Grandes Retos de Nuestro Tiempo*, el cual celebró recientemente su quinta edición en octubre de 2014 en la ciudad de Albuquerque, Nuevo México, conjuntamente con la *7ª Conferencia Internacional de la Red Latinoamericana de Gobierno y Políticas Públicas* (LAT Net).

En marzo de 2012, a partir de los planteamientos de Donald efectuados en el foro: *La agenda de gobierno en México*, se gestó la idea de analizar desde la perspectiva y acción de la administración pública uno de los problemas calificados como complejos y malditos que cruzan nuestros países: el narcotráfico y el crimen organizado, visto como una oportunidad que no puede ser obviada por parte de México ni de los Estados Unidos, y mucho menos de quienes cultivamos el estudio de la administración pública, tanto como fenómeno histórico o como objeto de estudio, y teniendo presente que la administración pública de cada uno de estos países atiende el problema desde diferentes ángulos y estra-

teguas, pero también se deben ver, analizar y enfocar como un problema común y eso es precisamente lo que nos propusimos al elaborar este libro. Desde esta perspectiva quiero dejar asentado mi agradecimiento a los colegas, norteamericanos, canadienses y mexicanos que aceptaron compartir este proyecto editorial, todos ellos ya mencionados.

Tan relevante como las condiciones que dieron origen a la presente publicación fue la propuesta de nuestra finada amiga Janette Klingner quien en todo momento apoyó esta iniciativa, vaya para ella mi imperecedero recuerdo de amistad, cariño y reconocimiento.

Roberto Moreno Espinosa

## Editores

### Donald E. Klingner

Posdoctor en Administración Pública por la Universidad del Sur de California, es *Professor Distinguido* en la Escuela de Asuntos Públicos de la Universidad de Colorado, Colorado Springs, miembro de la *Academia Nacional de Administración Pública* (NAPA por sus siglas en inglés) y expresidente de la *Asociación Americana de Administración Pública* (ASPA por sus siglas en inglés). Es coautor del libro *Public Personal Management* (Sexta edición, 2010), publicado en inglés, español y chino. Ha sido Académico de la *Asociación Fulbright* (América Central, 1994), profesor visitante en la UNAM, México (1999-2003) y consultor de las Naciones Unidas, el Banco Mundial y del Banco Interamericano del Desarrollo en materia de gestión pública. Fue miembro facultativo en IUPUI (1974-1980) y de la Universidad Internacional de Florida, y trabajó en la Comisión del Servicio Civil de Estados Unidos de América (1968-1973).

e-mail: donald.klinger@gmail.com

## **Roberto Moreno Espinosa**

Doctor en Administración Pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM; egresado del posdoctorado en Gobierno y Políticas Públicas en la *Universidad de Nuevo México*, EEUU; miembro del *Consejo Asesor de la Sociedad Civil de la Representación en México del Banco Interamericano de Desarrollo* (BID), 2001-2008; fue coordinador del posgrado en Administración Pública de la UNAM, 1996-2008; miembro del *Sistema Nacional de Investigadores*, Nivel 2; ha publicado 10 libros, 55 capítulos en libro y 49 artículos y ensayos. Ha sido Profesor invitado por 20 universidades nacionales y 7 extranjeras; conferencista internacional; coordina la *Red de Investigación: Gestión, Sustentabilidad y Políticas Públicas en Gobiernos Locales*; ha fungido como Presidente del Comité Científico de cuatro congresos internacionales; ha participado en más de 100 congresos y foros nacionales e internacionales; forma parte de siete consejos editoriales de revistas especializadas; Presidente de la *Academia Internacional de Ciencias Político-Administrativas y Estudios de Futuro, AC*; miembro fundador de la *Asociación Mexicana de Ciencia Política* (AMECIP); actualmente es Profesor e Investigador de Carrera de la UAEM, Campus Amecameca.  
e-mail: roberto.moreno@iapas.mx

## Autores

**Adriana Plasencia Díaz** Doctora en Ciencias Políticas y Sociales (con mención honorífica) por la UNAM y cuenta con estudios posdoctorales por la *Universidad Autónoma Metropolitana* (Ciudad de México). Ha fungido en actividades académicas en instituciones como la UNAM y el INAP, así como responsabilidades administrativas en la *Secretaría de Desarrollo Social* y la *Secretaría de Educación*, actualmente se desempeña como Vicerrectora de Investigación y Posgrado de la *Universidad del Desarrollo Empresarial y Pedagógico* (UNIVDEP)  
e-mail: [adrianaplasencia@hotmail.com](mailto:adrianaplasencia@hotmail.com)

**Angélica Pérez Ordaz** Doctora en Ciencias Políticas y Sociales con mención honorífica por la *Universidad Nacional Autónoma de México* (UNAM). Cuenta con posdoctorado en Milán, Italia, en donde realizó una investigación en torno al liceo italiano; ha sido profesora de la licenciatura en Administración Pública en la FCPYS de la UNAM. Actualmente es profesora de carrera en el *Colegio de Ciencias y Humanidades* en la UNAM y es miembro fundador de la *Academia Internacional de Ciencias Político-Administrativas y Estudios de Futuro* AC (IAPAS por sus siglas en inglés)  
e-mail: [angelica.perez@cch.unam.mx](mailto:angelica.perez@cch.unam.mx)

**David Arellano Gault** Doctor en Administración Pública por la *Universidad de Colorado*, es profesor en el *Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)*; integrante del Sistema Nacional de Investigadores, (Nivel 3); co-editor de Estudios Organizacionales, y miembro del consejo editorial del *Journal of Public Administration, Research and Theory, Review of Public Administration* y de la revista *Gestión y Política Pública*; es autor de numerosos libros, artículos y ensayos publicados en medios especializados.

e-mail: david.arellano@cide.edu

**Denis Proulx** Profesor de la ENAP (*Escuela Nacional de Administración Pública*) de la Universidad de Quebec. Tiene 36 años de experiencia en la enseñanza y la investigación en temas vinculados a la gestión pública, gestión intercultural, las ONG y el diagnóstico organizacional. Ha participado en numerosos congresos e impartido conferencias en más de 45 países de todos los continentes. Ha trabajado en casi todos los países de América Latina, particularmente dirigiendo proyectos en México, Perú, Colombia y Argentina, además de EEUU y Canadá.

e-mail: denis.proulx@enap.ca

**Enrique Cabrero Mendoza** Doctor en Ciencias de la Administración por la Escuela HEC en Francia, es Director General del *Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología de México* (CONACYT). Ha sido profesor visitante en *L'École Normale Supérieure* en Francia, en la *Universidad de Birmingham* en Inglaterra, en la *Universidad de Barcelona* en España y otras universidades de excelencia; integrante del *Sistema Nacional de Investigadores*, (Nivel 3); es autor de más de 25 libros y ha escrito más de cien artículos y capítulos científicos en revistas y libros internacionales. Sus ejes de estudio son el análisis de las políticas públicas, descentralización, federalismo, gobiernos municipales y políticas públicas en ciencia y tecnología. Es miembro de la *Academia Mexicana de Ciencias*, participa en consejos editoriales y académicos y ha sido asesor de diferentes organizaciones internacionales. Fue profesor titular y director del *Centro de Investigación y Docencia Económicas* (CIDE).

e-mail: ecabrero@conacyt.mx

**Espiridion (“Al”) Borrego** Doctor en Administración Pública por la *Universidad del Sur de California*, es profesor asociado en el *Departamento de Estudios sobre Seguridad y Asuntos Públicos en la Universidad Panamericana de Texas*. Fue miembro del equipo de transición del Presidente Obama. Ha sido consultor académico y socio de negocios en *Alignment Strategies, Inc.* (ALS). Se desempeñó como secretario adjunto en Entrenamiento y Empleo de Veteranos del *Departamento del Trabajo*, Estados Unidos. Decano de la *Escuela de Negocios y Administración Pública de la Universidad del Sureste de Alaska* y profesor asociado de Administración Pública. Ha sido presidente interno de gestión en la NASA y miembro de la *Fundación Ford*.

e-mail: alborrego@utpa.edu

**Gloria Rosique Cedillo** Doctora en Comunicación por la *Universidad Complutense de Madrid*. Maestra en Administración de Negocios y Estudios de Comunicación por la *Universidad Carlos III* (Madrid). Es autora de 30 artículos de investigación, así como conferencista nacional e internacional. Sus áreas de investigación son: Contenido y Metodología de la Educación Superior (EHEA), asociaciones de televidentes en España, Francia y México, contenido y uso de la televisión y periodismo. Estancias de investigación en el CEMTI de la *Universidad 8 de París-Sorbonne*, *Universidad IHEAL París III-Sorbonne Nouvelle* y miembro post-doctoral de la *Universidad Autónoma Metropolitana* (UAM-X) en la Ciudad de México. Desde 2010, ha sido profesora en el departamento de Periodismo y Comunicación Audiovisual en la *Universidad Carlos III* de Madrid.  
e-mail: grosique@hum.uc3m.es

**José Antonio Rosique Cañas** Doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la UNAM, Posdoctorado en Asuntos Públicos por la *Universidad de Nuevo México*, cuenta con un Diplomado en Organizaciones Públicas por la *Universidad de Harvard*. Es profesor investigador y fue Coordinador de Estudios de Posgrado de la *Universidad Autónoma Metropolitana* (Unidad Xochimilco), Ciudad de México. Es miembro del *Sistema Nacional de Investigadores* del CONACYT (Nivel 1), ha escrito cuatro libros y varios artículos científicos en temas urbanos y metropolitanos. Se ha desempeñado como asesor de varias organizaciones gubernamentales así como miembro del consejo editorial de tres periódicos y es investigador visitante en seis universidades en Francia, España y en Estados Unidos.  
e-mail: arosique@correo.xoc.uam.mx

**Ramona Ortega-Liston** Profesora asociada en la Universidad de Akron, Departamento de Administración Pública y Estudios Urbanos (PAUS). Es profesora de Introducción a la Administración Pública, Ética de la Función Pública, Liderazgo y Toma de Decisiones, Gestión Estratégica, Administración Pública Comparada, y el Seminario de Verano para estudiantes de AMPS, Washington, DC. Obtuvo un doctorado de la *Universidad Estatal de Arizona* (1998); Máster de la *Universidad de Harvard* (1981); y una licenciatura en Ciencias (*magna cum laude*) por la *Universidad Estatal de Arizona* (1976). Fue Directora del

*Programa de Atención y Albergue para Menores no Acompañados* (PAAMA), el cual es una organización sin fines de lucro. Por el servicio ejemplar y el liderazgo dentro del PAAMA, fue reconocida por la Oficina del Inspector General por la creación de un refugio modelo para los menores ilegales. Su investigación actual se centra en la eficacia de las políticas hacia los hispanos. Ha publicado artículos sobre las variables que influyen en la carrera de los estadounidenses de origen mexicano en el servicio público.

e-mail: ramona3@uakron.edu

**Rajade M. Berry-James** Profesora asociada en el Departamento de Administración Pública de la *Universidad Estatal de Carolina del Norte*. Sus intereses de investigación y docencia son: el enfoque de la administración pública en la equidad social, la evaluación de programas y métodos de investigación. Miembro del consejo editorial de la *Revista de Administración Pública y Política Social* y de la *Revista de Educación y Asuntos Públicos*. Fue acreedora del *Premio Donald S. Stone* de la *Sociedad Americana de Administración Pública* (ASPA) y actual presidenta (2012-14) de la Comisión de NASPAA en Revisión de Pares y Acreditación (COPRA).  
e-mail: rmberryj@ncsu.edu

**José Luis Cisneros** Doctor en Sociología, profesor investigador (Investigador Nacional nivel 1) en la *Universidad Autónoma Metropolitana*, Unidad Xochimilco (Ciudad de México). Investigador y miembro en *Educación, Cultura y Procesos Sociales*. Es también Maestro en Criminología, tiene especialización en Antropología Forense y diplomados en Adicción y Antropología de la Violencia. Sus áreas de investigación incluyen temas como violencia, crimen y cárcel.  
e-mail: Cisneros.joseluis@gmail.com

**Kurt A. Johnson** Ejecutivo de Alianzas Corporativas de la *Universidad Técnica de Colorado*, parte de *Career Education Corporation*. Recientemente fue Director del *Centro para la Seguridad Nacional de la Universidad de Colorado en Colorado Springs*, que es uno de los cuatro centros que componen el *Instituto Nacional de Ciencia, Espacio y Centros de Seguridad*. En 2009 fue seleccionado para encabezar el Centro para el cultivo de los programas de defensa nacional e internacional y seguridad nacional, educación y programas de entrenamiento en todos los niveles guber-

namenciales y del sector privado. Se retiró de la Marina de Estados Unidos en 2008 con el rango de capitán (O-6). Durante su carrera de veinticuatro años, se desempeñó en todo el mundo principalmente como asesor de los comandantes militares. Su última misión fue como asesor jurídico superior al comandante de NORAD y el Comando Norte de Estados Unidos desde 2005 hasta 2008, donde luchó con algunas de las cuestiones jurídicas y políticas más difíciles en el Departamento de Defensa, en particular a raíz del huracán *Katrina*.  
e-mail: kjohnson2@ctuonline.edu

**Mario A. Rivera** Coordinador de la *Escuela de Administración Pública de la Universidad de Nuevo México*. Consultado ampliamente por agencias públicas y sin fines de lucro en la gestión del desempeño, evaluación de programas y rendición de cuentas en los Estados Unidos, México, Centro y Sudamérica y el Este de África, incluyendo la *Agencia Internacional de Desarrollo*, el *Departamento del Trabajo de los Estados Unidos de América* y la *Asamblea Legislativa del Estado de Nuevo México*, EEUU. Se ha desempeñado como instructor y evaluador para el *Banco Interamericano de Desarrollo* (terminando en 2001), trabajó en la Suprema Corte, Ministerio de Justicia, Policía Nacional y otras cinco agencias de El Salvador.

e-mail: marivera@unm.edu

**Michael A. Noll** Se retiró en 2010 del *Servicio Ejecutivo Superior* después de casi nueve años como Director de Inteligencia (J2) para el *Comando de Defensa Aeroespacial Norteamericano*, el *Comando Norte de los Estados Unidos* y *Director de Inteligencia Conjunto de Operaciones Centro Norte*. Se retiró de la Armada de los Estados Unidos en 2004 con el rango de capitán (O-6). Durante un período de 28 años se desempeñó en el mar y en tierra en las áreas de Europa, Centroamérica y Comando del Pacífico. Esto incluye las operaciones de combate contra Irán, Irak y Serbia, así como las operaciones tácticas antiterroristas. Sirvió como oficial de guerra de superficie y oficial de inteligencia. Es ex comandante del *Centro Conjunto de Análisis del Comando Europeo de Estados Unidos*. Además de su tiempo en la Marina de los EEUU. Ahora se desempeña como instructor de posgrado e Investigación. Profesor Adjunto de la *Universidad de Colorado* en Colorado Springs. Imparte cursos sobre inteligencia y de seguridad fronteriza.

e-mail: kalmnoll@comcast.net

**Miguel Moreno Plata** Doctor en Derecho Ambiental por la *Universidad de Alicante* y Maestro en Administración Pública por la UNAM, profesor investigador en la *Academia de Ciencias Políticas y Administración Urbana* en la *Universidad Autónoma de la Ciudad de México*. Profesor visitante en la *Maestría en Derecho Ambiental* y el *Centro de Investigación y Desarrollo del Estado de Michoacán* y de la *Maestría en Derecho Civil* en la *Universidad de La Salle*. Miembro del *Sistema Nacional de Investigadores* (Nivel 1). En 2011, ganó el primer lugar del concurso *Manejo de Crisis y Desastres* organizado por el *Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo* (CLAD). Es autor de varios libros y artículos científicos sobre sustentabilidad, medio ambiente, cambio climático, políticas públicas, gestión de riesgos y gobernanza.

e-mail: [morenoplata@hotmail.com](mailto:morenoplata@hotmail.com)

**Oscar Mauricio Covarrubias Moreno** Doctor en Ciencia Política (con especialización en Administración Pública) por la UNAM; cuenta con estudios de posgrado en planificación de la educación, administración e investigación por el *Instituto Nacional de Administración Pública* de México; en 2009 se hizo acreedor al *Primer Lugar en el Certamen anual* de esta prestigiada institución. Tiene estudios de posdoctorado en *Gobierno y Políticas Públicas* por la *Universidad de Nuevo México* (Albuquerque). Actualmente se desempeña como Vicepresidente de la *Academia Internacional de Ciencias Político-Administrativas y Estudios de Futuro* (IAPAS por sus siglas en inglés) y como Secretario General de la *Universidad del Desarrollo Empresarial y Pedagógico*.

e-mail: [mauricio.covarrubias@iapas.mx](mailto:mauricio.covarrubias@iapas.mx)

**Ricardo Uvalle Berrones** Maestro y Doctor en Administración Pública por la UNAM, obtuvo mención honorífica en ambos grados; Coordinador del *Centro de Estudios en Administración Pública* de la UNAM; es autor de 14 libros y editor de 7 más, autor de 30 capítulos en distintos libros y más de 100 artículos y ensayos publicados en revistas nacionales e internacionales en materia de Administración Pública. Es miembro del *Sistema Nacional de Investigadores* (Nivel 3) del CONACYT; se le otorgó la Medalla *José María Luis Mora* por el *Instituto Nacional de Administración Pública* en el 2011; es conferencista y ponente internacional; ha sido profesor invitado por numerosas universidades del país y del extranjero.

e-mail: ricardo\_uvalle@yahoo.com.mx

**Sofía Alejandra Solís Cobos** Licenciada en Derecho por la *Universidad del Valle de México*, Maestra en Administración Pública de la *Universidad de Nuevo México*, es abogada corporativa en la Ciudad de México con una experiencia significativa en seguridad pública y en el sector de seguros. En el sector privado, ha implementado medidas de combate al lavado de dinero, políticas diseñadas para la identificación y verificación del cliente, redactó e implementó códigos de conducta. Trabajó como secretaria de la junta de *ING México, Seguros Comercial América* y sus subsidiarias. En el sector público, trabajó en las oficinas de la *Procuraduría General de la República, Seguridad Pública* y en las Oficinas de *Asuntos Legales y de Gobierno de la Delegación Tláhuac* con especialización en crímenes electorales.

e-mail: sascobos@hotmail.com

# **1** *La tormenta perfecta: el tráfico de drogas en la región transfronteriza de México y Estados Unidos como una oportunidad no reconocida para el fortalecimiento de la administración pública*

Donald E. Klingner

---

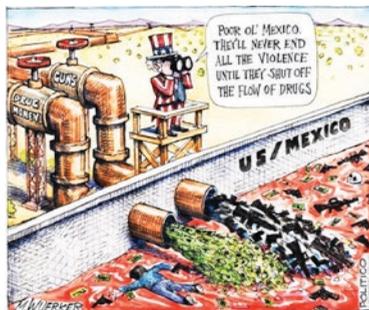
## **Prefacio**

ES FÁCIL APRECIAR EL IMPACTO DE LA “GUERRA CONTRA EL NARCOTRÁFICO” en la vida cotidiana cuando se viaja por México. Los noticieros en televisión y los periódicos están llenos de notas sensacionalistas sobre secuestros, asaltos y asesinatos, tanto en las ciudades más afectadas como Ciudad Juárez y Nogales en la frontera con EEUU, como en aquellas como Veracruz y Culiacán ubicadas en los principales corredores sur-norte del narcotráfico, a lo largo del Mar Caribe y del Océano Pacífico (Vulliamy 2010). Hay retenes de control en las carreteras vigiladas por camiones llenos de soldados enmascarados, ello para reducir el riesgo de represalias contra sus familiares, están a cada lado, con letreros que amenazan con condenas de 70 años de prisión a quienes cometan secuestro extorsivo. Incluso en las zonas relativamente seguras, la gente está preocupada por la amenaza que representan el narcotráfico y el crimen organizado para la estructura familiar, los valores y el sentido de comunidad tradicional de México.

Existen tendencias observables respecto a la violencia generada por el narcotráfico en México: La primera es que la violencia relacionada con las drogas se ha vuelto extremadamente elevada desde el año 2005, especialmente con los aumentos dramáticos en el

nivel de violencia en 2008–2009 (Shirk 2010) y 2010–2011 (Stratfor 2012). Esta violencia se llevó a cabo a pesar de o tal vez, algunos dirían, como resultado de los esfuerzos masivos de Estados Unidos y del gobierno Mexicano para acabar con el tráfico de drogas. La segunda es que existen importantes dinámicas geográficas en la distribución de la violencia, ésta se encuentra muy concentrada en tan sólo unos pocos estados clave considerados críticos en el narcotráfico (tales como Chihuahua, Durango, Guerrero y Sinaloa) (Stratfor 2011). Los afectados son primordialmente los funcionarios públicos, policías, mujeres y menores de 18 años. De gran preocupación para los funcionarios y los ciudadanos de Estados Unidos es el temor de que esta violencia transfronteriza del narcotráfico se extenderá de México a lo largo de los EEUU (Stratfor 2012a, Stratfor 2012b).

Ser estadounidense tampoco ayuda. Al menos hasta hace poco, la mayoría de los mexicanos se consideraban transeúntes inocentes, rehenes de una insaciable demanda de EEUU de fuerza de trabajo, ahora bien, aun cuando la evidencia indiscutible de la participación activa de México en el narcotráfico aumenta y sus efectos sobre la sociedad mexicana parecen irrefutables, revelaciones recientes confirman la complicidad activa (o aun la culpabilidad) del gobierno de EEUU en el tráfico de armas y el lavado de dinero. El programa llamado *Rápido y Furioso* fue diseñado para permitir que la Oficina de Alcohol, Armas de Fuego, Tabaco y Explosivos de EEUU (ATFE) rastrear el flujo de armas ilegales a los carteles mexicanos. Una operación similar de la Agencia Anti—Drogas de EEUU (DEA) fue diseñada para permitir a sus agentes rastrear el flujo y el lavado de fondos (Realuyo 2012).



Este capítulo pretende (1) revisar la historia reciente del narcotráfico en México y las políticas de México y Estados Unidos para combatirlo, (2) situar esta historia y las políticas públicas en el contexto de las complejas relaciones históricas entre ambos países, (3) proponer que esta “tormenta perfecta” represente una oportunidad importante para fortalecer la capacidad de la administración pública en ambos lados de la frontera y (4) sugerir algunas medidas para hacerlo posible.

### **La Historia reciente del Narcotráfico en México, y las Políticas Públicas de México y los Estados Unidos orientadas a su combate**

Hace por lo menos un siglo, grandes cantidades de marihuana mexicana se importaban de contrabando hacia los Estados Unidos, lo que se incrementó durante los años treinta con el aumento en la prohibición de estupefacientes en ese país, empleando para ello las mismas organizaciones criminales que habían trabajado para el contrabando de alcohol en los EEUU durante la década de los veinte cuando fue la prohibición. Posteriormente, la importación de drogas de México aumentó después de la Segunda Guerra Mundial lo cual fue catalizado por el movimiento del crimen organizado de los EEUU hacia Las Vegas y la costa oeste.

Con el advenimiento de la “guerra contra las drogas” y la creación de la DEA en los EEUU en 1971, se intensificaron enormemente los esfuerzos de este país para controlar la producción y distribución de drogas. En principio, estas negociaciones se centraban en la producción y el envío de cocaína desde Colombia a través del Caribe y del Sur de Florida. El éxito de estos esfuerzos, sumados a una demanda aparentemente insaciable en los EEUU, llevó al desarrollo de rutas terrestres alternativas, a través de América Central y México hacia Texas, Nuevo México, Arizona y California.

A partir de la década de los 90, las grandes operaciones de tráfico de drogas se convirtieron en una realidad en México. Casualmente, este narcotráfico fue aumentado por otros cambios simultáneos tanto en México como en los EEUU, en primer lugar, México estaba experimentando un periodo intenso de desarrollo económico, integración y co-

mercio con los EEUU, de hecho, los mismos factores que impulsaron legítimos intereses económicos —la nueva economía global, en general— también beneficiaron a las *Organizaciones Criminales Transnacionales* (OCT) y otros elementos de la economía ilegal (Astorga Almanza 2010). De igual manera, la aprobación del *Tratado de Libre Comercio de América del Norte* (TLCAN) en 1994, generó un “mercado gris” a lo largo de la frontera México–Estados Unidos, especialmente entre los cruces fronterizos de las ciudades de Nuevo Laredo, Reynosa, Ciudad Juárez y Tijuana. Los mexicanos residentes en los Estados Unidos, tradicionalmente realizan viajes de regreso a México en Navidad y vacaciones de Semana Santa, trayendo juguetes, aparatos electrónicos y accesorios de aquel país para sus familias y amigos. Por su parte, los empresarios mexicanos expandieron el comercio y son compradores provenientes de San Diego, El Paso y San Antonio; lo anterior benefició los mercados formales e informales a lo largo de México. Este incremento de cruces fronterizos incluyó toda clase de comerciantes en pequeña escala. Así mismo, muchos comerciantes mexicanos acudieron a estas ciudades para abastecerse de mercancías, que después vendían en los mercados rodantes (los llamados *mercados de pulgas*), lo cual se dio en diversas escalas, desde los comerciantes que transportaban las mercancías en una maleta o bolsa, hasta el contrabando en contenedores que atravesaban la frontera internacional hacia México.

Los contrabandistas han empleado aviones, submarinos y sofisticados túneles equipados con rieles, luz y sistemas de ventilación, desde esta perspectiva, es común que se realicen operaciones de las OCT, lo que es una extensión lógica de las redes económicas y sociales que históricamente han existido a través de la frontera entre Estados Unidos y México, que han impulsado las ganancias y también incrementado las prácticas delictivas (coerción, extorsión y violencia), (Sandoval, 2012). Esta tendencia histórica —que legitima y deslegitima—, ha dado lugar a lo que podría llamarse una “tormenta perfecta” vinculada al tráfico de drogas ilegales que consiste en la transportación de éstas a la frontera norte y de armas de fuego y dinero hacia el sur, que cruzan una frontera de 2000 millas que dividen a México y los Estados Unidos.

Después de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, la seguridad de la frontera sur ha sido de la máxima prioridad en la política exterior estadounidense hacia México. Dentro de esta agenda, los principales temas han sido blindar la frontera ante posibles ataques terroristas y la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado. México, por su colindancia geográfica y por ser uno de los principales países de tráfico de enervantes, es un Estado estratégico en la política de seguridad nacional de Estados Unidos. Washington posicionó la agenda bilateral en contra al narcotráfico como uno de los asuntos prioritarios en su relación con México. A partir de entonces, el eje principal de la relación entre Washington y México ha sido la seguridad. En efecto, después del término de la guerra fría, el tema del narcotráfico se convirtió en la peor amenaza para la seguridad nacional de Estados Unidos, sustituyendo al peligro que representaba la Unión Soviética (Valeriano y Powers, 2010).

En este contexto surgió la *Iniciativa Mérida* en 2007, cuya finalidad es la cooperación bilateral para el combate al narcotráfico y las organizaciones criminales transnacionales ligadas al mismo (Ribando Seelke y Beittel, 2009). La seguridad nacional y el combate al narcotráfico se convirtieron en la prioridad del gobierno de Felipe Calderón, así la política exterior quedó supeditada a estas metas. La Iniciativa Mérida no representa un nuevo paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos, aunque tiene algunos elementos novedosos para la relación bilateral. Es un mecanismo de cooperación entre ambos países para generar un bien común que es altamente prioritario para los dos gobiernos: un Estado mexicano más fuerte y mejor posicionado para combatir al narcotráfico y al crimen organizado, lo cual repercutirá en una mayor estabilidad y seguridad en el país (Velázquez y Schiavon, 2009; Benítez Manaut 2008 y Meyer Rodríguez & Kuri, 2011).

La existencia de coincidencias en la percepción, ideas e intereses sobre el problema del narcotráfico entre los gobiernos de Estados Unidos y de México, crea mayores oportunidades para construir esquemas de cooperación bilateral. Primera, la seguridad nacional y, dentro de la misma la lucha contra el narcotráfico, que se convirtió reitero, en la prioridad central del gobierno de Felipe Calderón desde el inicio de su administración; mientras que la política exterior fue un tema de segunda importancia en la

política pública la cual adquiere relevancia cuando sirve para apuntalar la lucha contra la inseguridad y el narcotráfico (Chabat 2010 c). El segundo es que la Iniciativa Mérida no representa un nuevo paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos ya que, anteriormente, han existido esquemas de colaboración bilateral en materia de seguridad; sin embargo, este mecanismo tiene algunos elementos novedosos para la relación bilateral (Bonner, 2012).

A pesar de las expectativas de cambios positivos, a partir de 2009 la administración de Barack Obama ha mostrado múltiples signos de continuidad y pocos indicadores de cambios en su política exterior hacia México. La ausencia de un giro profundo se debe a dos factores: (1) la estructura de la relación contemporánea binacional es demasiado inflexible para permitir cambios profundos, (2) existen actores múltiples —organizaciones gubernamentales y no gubernamentales— que contribuyen al proceso de la toma de decisiones sobre temas comunes en la agenda bilateral y limitan la habilidad para hacer cambios en las temas de la agenda binacional. Además, dado que cada país tiene sus propias preconcepciones sobre su contraparte, no es posible hacer cambios básicos en la estructura ni en las políticas a menos que se hagan cambios en las actitudes subyacentes (Velázquez, 2011).

Históricamente, la relación entre México y Estados Unidos ha oscilado entre el conflicto y la cooperación. Desde el inicio de los contactos bilaterales, Washington ha tratado de proyectar sus propios objetivos e intereses hacia su vecino del sur. Entre los más importantes han sido: control de la frontera para garantizar la seguridad nacional estadounidense, apertura comercial y financiera, expansión territorial, evitar la expansión comunista, y la protección a los intereses estratégicos estadounidenses, entre otros. Cuando los intereses entre los dos países coinciden y las percepciones e ideas sobre los problemas comunes son similares, entonces existen amplias posibilidades de construir esquemas de cooperación bilaterales. Sin embargo, cuando México no comparte dichos objetivos y las percepciones sobre los problemas de interés común son disímiles, entonces la relación puede tender hacia el conflicto.

Desde el punto de vista mexicano, la guerra contra las drogas dificulta el desarrollo institucional democrático, o más exactamente, impide la expansión de las prácticas e instituciones democráticas. Estos efectos vienen contra el telón de fondo de los verdaderos avances democráticos en las últimas dos décadas, incluyendo el desarrollo de los procedimientos electorales, ahora más transparentes y creíbles, la aparición de un cuerpo legislativo firme y dividido, las reformas judiciales, y los aumentos en el federalismo y la descentralización. Yuxtaponen en contra de esta democratización real, la guerra contra las drogas que mantiene ciertas tendencias autoritarias del Estado mexicano y fomenta la corrupción y la impunidad, lo que reduce la eficacia de las reformas judiciales y complica la profesionalización de la rama judicial. La crisis de seguridad generada por la guerra contra las drogas, fomenta la ampliación de la potencia del ejecutivo. Al mismo tiempo, la guerra contra las drogas socava el federalismo, aumentando el poder del gobierno central, en contraste al poder de los estados y municipios (Lindau 2011).

A un nivel teórico, es posible pensar en la *tormenta perfecta* como un “círculo vicioso,” la expresión contemporánea de la intersección de tres tendencias que debilitan la cultura política mexicana histórica: (1) la debilidad del gobierno local en comparación al gobierno nacional, (2) el papel del gobierno civil en comparación al rol de las Fuerzas Armadas, y (3) el lugar de la sociedad civil en comparación a los amplios poderes de un gobierno autoritario y del narcotráfico (Morales Oyarvide, 2011). El narcotráfico malamente afecta a los Estados y las ciudades ubicadas en la zona fronteriza, y revela la tendencia histórica desde la época de los aztecas hacia el autoritarismo y sobre centralización (Klingner, 2000, Klingner y Arellano Gault, 2006). En segundo lugar, el empleo de las Fuerzas Armadas refleja tal tendencia centralista, además la falta de confianza en las agencias públicas civiles encargadas de la seguridad pública (las policías, los gobiernos estatales y locales). En suma, refleja la debilidad de las fuerzas de la comunidad trabajando juntas y de superar las actitudes subyacentes de cinismo y fatalismo en la cultura política mexicana (Rubio, 2011). En un análisis sobre los términos y condiciones de la Iniciativa Mérida, Chabat (2010 c:6) advirtió que en su aplicación en territorios con grandes rezagos de pobreza y desigualdad, “el programa criminaliza la lucha social y otras acciones reivindicativas de carácter civil, refuerza una guerra abierta contra los

cárteles de la droga y justifica el uso extendido de medios violentos para combatirlos, al tiempo que posibilita los abusos, enfrentamientos en espacios públicos y la violación de derechos humanos de la población por parte de fuerzas militares y policíacas.”

No es posible pensar en los efectos acumulativos de tales tendencias, sin dejar de plantear las perspectivas de una guerra global interminable en contra al narcotráfico. De igual manera, el papel de los países latinoamericanos como productores, exportadores y como escenarios del tránsito de los estupefacientes no se explica sin tomar en cuenta la prohibición de este tipo de drogas en Estados Unidos, ni su consolidación a lo largo del siglo hasta convertirse en un régimen de control internacional (Serrano, 2010). En 2009 el Centro Nacional de Inteligencia sobre Narcotráfico de EEUU calculó que el tráfico de organizaciones transnacionales criminales de México y Colombia contribuyó entre \$17 mil y \$38 mil millones de dólares al año en los ingresos brutos al por mayor de la venta de drogas en los Estados Unidos. En comparación, los ingresos de *Google* en todo el mundo en 2009 fueron de \$ 23.6 mil millones (Kellner y Pipitone, 2010). Como respondió el estimado Ignacio Pichardo Pagaza (2009) a una pregunta sobre el papel de México en el narcotráfico: “Hay oferta y hay demanda.”

### **La Complejidad de las Relaciones entre México y los Estados Unidos**

La historia proporciona los símbolos y ratifica los mitos que los países utilizan para definirse a sí mismos. En este sentido, la historia de los Estados Unidos, como se la entiende comúnmente, confirma un profundo perjuicio en contra de las raíces de los EEUU en España y América Latina. Es pertinente recordar que mucho antes de que los británicos desembarcaran en Jamestown y Plymouth, los españoles colonizaron Florida y lo que llamaron Nueva España; asimismo, mucho antes de la expedición de Lewis y Clark (1803-1805), los exploradores españoles viajaron al río Mississippi desde Florida, crearon el Camino de Santa Fe de Nueva México al norte de Colorado, y construyeron el Camino Real y una red extensa de las misiones en California. Debido a esto, la historia de EEUU debe ser entendida no como la historia de Estados Unidos, sino de las Américas y la cultura de EEUU entendida tanto como hispana como anglosajona (Hurtado, 2012).

Los expertos indican que la relación estructural entre México y los Estados Unidos se caracteriza por una “relación especial,” una creciente asimetría, un patrón que simultáneamente combina conflicto y cooperación, una creciente interdependencia, compuesta de asuntos domésticos e internacionales (es decir, las cosas “intermésticas”) , una relación complicada, y una relación intensa (Velázquez, 2011). Dichas características se han definido en una manera que la relación bilateral mantiene una inercia difícil de romper (Selee, 2005).

Dentro de los EEUU las percepciones sobre México tienden a reflejar las consecuencias negativas de la inmigración mexicana –legal e ilegal– en nuestros sistemas de educación, de salud pública y de justicia penal. Muchos ciudadanos, incluidos los inmigrantes naturalizados, desde hace mucho tiempo han denunciado la inmigración ilegal y nuestra falta de una política coherente de inmigración nacional. Los conservadores tienden a resistirse a la influencia de extranjeros no asimilados y con frecuencia gritan, “Inglés solamente” para reducir los efectos negativos percibidos en la cultura, idioma y valores tradicionales subyacentes de los EEUU, aunque aceptan que la inmigración de trabajadores jóvenes es necesaria para mantener el crecimiento económico, por lo que ellos también podrán favorecer controles más estrictos sobre la inmigración para mantener fuera a los que pudieran quitarles empleos a los estadounidenses nativos.

Por lo tanto, debido a que la perspectiva estadounidense sobre México para la mayoría refleja la preocupación de tal país por la inmigración mexicana, los estadounidenses estamos poco informados acerca de cómo los mexicanos nos ven, y por qué. Los estadounidenses no saben, por ejemplo, que:

Los mexicanos en general creen que los estadounidenses tienen prejuicios contra ellos y su país. EEUU es el mayor socio comercial de México, y éste es nuestro tercer mayor socio (después de China y Canadá), A pesar de nuestra estrecha interdependencia económica, la política exterior de EEUU relacionada con México parece oscilar entre dos ineficaces extremos (el abandono y la intervención), en formas reaccionarias y miopes. Nuestra incapacidad para afrontar de manera honesta y abierta la demanda de la economía de los

EEUU de trabajadores mexicanos, se considera hipócrita. En ojos mexicanos, el muro en la frontera es una expresión flagrante de este escondido prejuicio. Dado que el 9/11 todos los terroristas entraron a los EEUU desde Canadá, ¿Cuál objetivo de seguridad nacional estadounidense justifica la esgrima de la frontera entre los EEUU y México? Ni en medio de nuestra propia campaña electoral presidencial, será factible que impulsemos cualquier cambio básico en nuestra política inmigratoria antes de noviembre de 2016, si es que eso sucede alguna vez.

Los mexicanos siempre se han movido hacia atrás y adelante a través del Río Grande/Río Bravo. Hasta 1848, California, Arizona, Nuevo México y Colorado fueron parte de México (lo que se llamaba la Nueva España). Históricamente, las personas siempre se han movido debido a condiciones económicas comparativas. Desde el año 2007, debido al crecimiento que observa la economía mexicana respecto de la de los EEUU, el flujo neto de inmigrantes (legales o ilegales) y de dinero (las remesas) ha regresado de los EEUU a México –contrariamente a lo que insisten en señalar los políticos conservadores estadounidenses–. Por desgracia, y en contraste con los tratados que subyacen a la Unión Europea, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (1994) abarca el movimiento solamente de mercancías dentro de Canadá, México y EEUU, pero no de personas.

*Los mexicanos ven la migración para los EEUU desde sus propios intereses económicos y sociales.* La cerca, la seguridad fronteriza y los costos y riesgos asociados con el tratamiento de los seres humanos a manos de los *coyotes* llevan a muchos a permanecer en México. No obstante, en muchos pueblos y en el campo, el flujo continuo de hombres y mujeres en edad de trabajar y en busca de trabajo, tanto de los EEUU como de las grandes ciudades mexicanas, ha alterado negativamente los sistemas establecidos de la agricultura, la educación rural, la gobernación de pueblecitos y el desarrollo económico (Rodríguez, 2012).

México ha tenido siempre una relación de amor–odio con los EEUU. Amor debido a sus riquezas, sus oportunidades y la historia en común; odio debido a sus riquezas, sus interminables intervenciones económicas, políticas y militares y

sus prejuicios. Hace un siglo, el presidente Porfirio Díaz expresó un dicho más recientemente atribuido a Carlos Fuentes: “Pobre México, tan lejos de Dios y tan cerca de los Estados Unidos.”

### ***La Tormenta Perfecta* representa una oportunidad no reconocida para fortalecer la capacidad de la gobernanza**

A pesar de estas percepciones y condiciones negativas existentes, esta *tormenta perfecta* crea una oportunidad no reconocida para construir enlaces más cercanos y fuertes a largo plazo entre las entidades mexicanas (estatales, locales, nacionales y organizaciones no gubernamentales) y sus contrapartes estadounidenses, a fin de combatir la amenaza en común que representa el narcotráfico y el crimen organizado. Así que necesitamos aceptar que una crisis tan enorme como esta es demasiado buena para desperdiciarla, y utilizamos la amenaza causada en México y los Estados Unidos por el narcotráfico para construir la capacidad de gobernanza en ambos lados de nuestra frontera compartida.

Aunque los expertos sobre asuntos en México y América Latina hayan identificado puntos débiles en áreas especiales, ellos también manifiestan claramente excepcionales puntos fuertes en otras áreas. México no fracasará si tiene la capacidad de atender las necesidades básicas de su población, celebrar elecciones libres y justas y ejercer el control civil sobre las fuerzas armadas. Por lo tanto, Estados Unidos debe reconocer a México como un socio estratégico permanente, en lugar de un vecino frecuentemente echado al olvido. Muchos de los comentarios reflejan las tensiones que existen entre las dos naciones como objetos de una larga historia de cooperación, competencia y compromiso, mientras que una gran cantidad de literatura, en gran parte escrita por autores mexicanos, clama que Estados Unidos comprenda la relación polémica que existe entre las dos naciones (Nava, 2011).

En el ámbito de políticas domésticas, se infiere que cada país reconozca sus propias debilidades y enfoquen sus propios esfuerzos políticos, a fin de disminuir las causas que provocan daño a su vecino. Como dice el dicho antiguo, cada vez que su dedo

índice apunta hacia otro, otros tres dedos apuntan a sí mismo. En el caso de los Estados Unidos, se requiere que examine, tanto desde la perspectiva mexicana como de la propia, la emigración mexicana a Estados Unidos en medio del contexto del prejuicio histórico en contra de México y de los mexicanos. A continuación, debe encarar las políticas de control de las armas de fuego desde la perspectiva de la salud pública en vez de (según las creencias de los portavoces de la *Asociación Nacional de Armas de Fuego* (*National Rifle Association* – NRA) enfocarla desde los derechos constitucionales de la ciudadanía. Lo más difícil que se requiere es enfrentar la legalización de la posesión y el uso de “drogas suaves” como la marihuana. Más que una prohibición absoluta, los estadounidenses podrían considerar imponer consecuencias para sus usos peligrosos y la sustitución de programas comunitarios y de tratamiento en vez de consecuencias legales a través del sistema de justicia criminal.

En México se requiere enfrentar la corrupción como una cuestión de política interna que impide el desarrollo económico y aumenta el cinismo y los riesgos asociados con esfuerzos por profesionalizar la administración pública, en particular en los organismos de seguridad pública y gobernación del municipio. En las condiciones actuales, los policías mexicanos y los funcionarios municipales no tienen muchas opciones cuando los narcotraficantes los obligan a elegir entre aceptar grandes sobornos o la muerte, ya sea propia o de familiares. También es pertinente la lucha contra el exceso de centralización promoviendo cambios constitucionales que mejoren el poder de los alcaldes y gerentes municipales, así como para disminuir la excesiva dependencia de un gobierno nacional autoritario. Esto implica un cambio relacionado con la cultura política; se requiere igualmente que los mexicanos piensen en sí mismos como dueños de su sociedad y de su gobierno en vez de sujetos del Estado.

En el ámbito de las relaciones exteriores, sugeriría que nos enfoquemos en fortalecer nuestras relaciones a largo plazo, lo que significa hacer cumplir los sueños del TLCAN, a manera de expandirlo para incluir el movimiento legal de personas, además del de mercancías. Sólo incluyendo a México y Canadá podremos proyectar una entidad económica fuerte y competir exitosamente frente a China y la Unión Europea en el mundo del futuro.

México y los Estados Unidos desde hace mucho tiempo han desperdiciado oportunidades para el diálogo constructivo y de colaboración a lo largo de su frontera común. Los costos han sido enormes, no sólo decenas de miles de millones de dólares en pérdidas económicas, sino una sensación generalizada de que la frontera está “quebrada” o es disfuncional. No obstante, hay algunas señales optimistas. Para llevar a cabo una campaña contra el crimen organizado, el gobierno de México se ha movido más allá de una reflexión excesiva concerniente a la soberanía y una frustrante colaboración binacional para la aplicación de la ley (Smith, 2012). Mientras tanto, la administración actual en Washington ha comprometido una reforma migratoria integral y ha reconocido que los Estados Unidos comparten la responsabilidad en el tráfico de drogas y armas. Ambos gobiernos parecen dispuestos a remplazar una visión nacionalista-unilateral y asumir la gestión de la frontera con un enfoque del siglo XXI en beneficio de ambas partes (Conferencia Binacional de Gobernadores Fronterizos, 2009).

Debemos hablar de seis temas clave en la gestión de las fronteras: (1) seguridad pública y protección, (2) facilitación de tránsito y el comercio legal, (3) desarrollo económico, (4) gestión del agua, (5) medio ambiente, y (6) la migración. Para cada área temática, en primer lugar es necesario exponer los desafíos involucrados y, a continuación, ofrecer información analítica y sugerencias para hacer frente a estos desafíos. En conjunto, nuestras recomendaciones constituyen una estrategia para perfilar nuestra visión de la frontera del futuro (*Ibíd*).

Instamos a los dos gobiernos para articular una visión compartida de la frontera que prometa beneficios tangibles y sustanciales para ambos países. El primer elemento de esta visión es un modelo de aplicación de la ley binacional en el que los funcionarios y los organismos profesionalizados trabajen en paralelo, juntos como una cuestión en curso. El segundo es una estrategia económica coherente para la región fronteriza, con base en la aceleración del comercio legítimo, la flexibilización de las restricciones impuestas por el gobierno federal respecto a la frontera común y el desarrollo de las instituciones existentes con una mayor autoridad. El tercer componente es la gestión inteligente y completa de los recursos naturales que ambos países comparten. El cuarto es un proyecto de ley

binacional integral, que solucione el problema de la migración. En conjunto, estas medidas transformarán la gestión de la frontera común de una fuerte contención y frustración a un modelo de cooperación para enfrentar los desafíos que compartimos (*Ibíd*).

Sobre la zona fronteriza en general, Estados Unidos deben tomar de inmediato los siguientes pasos:

Reconocer oficialmente que, en lo que respecta a la migración, México es único y que el tratamiento de la migración mexicana requiere de un conjunto de políticas adecuadas a la situación prevaleciente.

Conjuntamente con México, establecer una Comisión conjunta de economistas, demógrafos, así como destacados líderes empresariales y sindicales para analizar las condiciones laborales, la complementariedad de mercado que se han conformado en el largo plazo por las tendencias demográficas y la integración económica; la Comisión debe informar al presidente y al Congreso de cada país. Si una comisión mixta no es posible, integrar entonces comisiones paralelas con una agenda similar.

Elaborar junto con México un plan para la gestión de los flujos migratorios futuros (tanto temporal y permanente) que tenga en cuenta la situación demográfica, laboral y la realidad del mercado de ambos países. Este plan debe abordar la posibilidad de fraude por reclutadores y asegurar que los derechos laborales están plenamente protegidos.

Usar las leyes existentes para investigar y sancionar a los empleadores que contraten a trabajadores indocumentados, centrándose inicialmente en los empleadores que contratan a un gran número de éstos y confiar en los trabajadores indocumentados como parte de su modelo de negocio.

Desarrollar un sistema confiable de verificación electrónica e incentivar a los empresarios a usarlo.

Simplificar las categorías actuales de visas, teniendo en perspectiva el establecimiento de las que serán necesarias, en virtud de un régimen de inmigración reformado.

Empezar a fortalecer y modernizar la Ciudadanía y los Servicios de Inmigración desde ahora, a fin de estar listos para manejar de manera integral la reforma de inmigración cuando se trata de pasar la frontera (*Ibíd*).

Los siguientes pasos deben tomarse dentro de los próximos tres años:

Estados Unidos debe adoptar un conjunto de políticas que aborde la situación de los mexicanos indocumentados que viven en el país y los flujos legales de México en el futuro. El nivel de dichos flujos deben ser flexibles, lo que reflejará las condiciones económicas y la demanda de mano de obra.

Una vez que dichas reformas sean una realidad, México debe impedir la migración no autorizada hacia el norte, asegurando que las personas que ingresan desde ese país a Estados Unidos lo hagan en determinados puntos de cruce y con la documentación requerida. Los Estados Unidos deben dotar de personal las oficinas consulares de Inmigración y Ciudadanía y brindar los servicios suficientes como para dar cabida a la demanda de nuevas visas y el procesamiento de éstas.

Estados Unidos debe desarrollar un plan para la plena integración de los inmigrantes en la sociedad estadounidense, incluso concederá la residencia permanente como resultado de la reforma integral de inmigración.

México debe adoptar políticas que desalienten la migración mediante la promoción de una base amplia de desarrollo económico, enfocándose en la zona indígena en Chiapas y en la zona fronteriza con Guatemala (Conferencia Binacional de Gobernadores Fronterizos, 2009; Rodríguez, 2012).

En cuanto al narcotráfico, según los expertos hay tres estrategias posibles para gestionar el consumo de drogas en México y hacer frente a las redes de tráfico de drogas en ese país: a) la complicidad con los traficantes, b) la confrontación con los traficantes, y c) cambiar el paradigma de la regulación en el uso de drogas, las tres estrategias tienen sus inevitables efectos indeseables (Astorga Almanza y Shirk, 2010, Kilmer *et al* 2010).

Corrientemente se ha hecho énfasis en la segunda estrategia, con efectos mixtos. Los EEUU y México han hecho considerables progresos en la lucha contra el lavado de dinero en los últimos años. Si bien puede haber debate sobre la cantidad de dinero ganado y lavado por las organizaciones delictivas, atacar el poder económico de las organizaciones criminales transnacionales (las OCT) con sede en México se ha convertido en una parte integral de las estrategias de Estados Unidos y México. Restringiendo su entorno operativo y aumentando el costo de hacer negocios puede dañar la fuerza de las OCT. Con este fin, hay varias maneras para intensificar los esfuerzos del lavado de dinero por adelantado en ambos lados de la frontera. El camino a seguir debe ser un compromiso político continuo, la institucionalización de las medidas contra el lavado de dinero, los mecanismos definidos, el aumento de la cooperación bilateral y las comunicaciones estratégicas para estigmatizar tanto a la delincuencia organizada transnacional como al lavado de dinero con el público en general (Realuyo, 2012).

En el ámbito académico, sugiero tres tipos de cooperación:

*Los intercambios estratégicos de investigación.* Las instituciones de educación superior de EEUU y México deben mantener y mejorar sus enlaces a través del intercambio de visitantes académicos, becas recíprocas y programas conjuntos para obtener títulos académicos. Por ejemplo, desde hace varios años, bajo la dirección de Juan de Dios Pineda, Cheo Torres y el presidente David Schmidly, la Universidad de Nuevo México ha desarrollado relaciones estratégicas con México y América Latina a través del programa LAT-Net. Esto incluye un programa posdoctoral de intercambio de profesores-investigadores y conferencias patrocinados conjuntamente (<http://www.unm.edu/~solai/>). En los EEUU el programa *Fulbright-García Robles* ([http://us.fulbrightonline.org/program\\_country.html?id=70](http://us.fulbrightonline.org/program_country.html?id=70)) ha proporcionado hace años la financiación para que ciudadanos de Estados Unidos estudien en México. En México, el *Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología* (CONACYT) patrocina programas y becas de cooperación internacional (<http://www.conacyt.gob.mx/Cooperacioninternacional/Paginas/default.aspx>). Por último, el *American Council on Education* (ACE) y la *Fundación de Henry Luce* financian programas que

permiten a ocho universidades de EEUU, incluyendo la Universidad de Colorado en Colorado Springs, para combinar estratégicamente la investigación internacional y la diversidad de alumnos nacionales (<http://www.acenet.edu/Content/NavigationMenu/ProgramsServices/cii/current/gap/index.htm>). Desafortunadamente para este tipo de intercambio, por lo menos entre alumnos y algunas universidades en EEUU (tal como la Universidad de Texas) han prohibido viajes estudiantiles a México, en virtud de la advertencia anunciada por el Departamento de Relaciones Exteriores de la violencia prevaeciente en ese país, específicamente en los estados de Baja California, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León, Sonora y Tamaulipas (Boulard, 2010).

*Educación y formación a través de las asociaciones profesionales.* Las asociaciones profesionales construyen la capacidad de las organizaciones administrativas y particulares mediante el aumento de las competencias individuales y organizacionales. En los EEUU incluyen la *American Management Association* (AMA - con una entidad sin fines de lucro y del sector público), la *Sociedad Americana de Administración Pública* (ASPA), la *Asociación Americana de Planificación* (APA), la *Asociación para la Gestión y Políticas Públicas* (APPAM), de la *American Political Science Association* (APSA), *Sección de Administración Pública*, la *Asociación para la Investigación en las Asociaciones sin Fines de Lucro y de los Voluntarios* (ARNOVA), la *International City/County Management Association* (ICMA), y la *Asociación Internacional de Gestión Pública de Recursos Humanos* (IPMA- HR). En México, el *Instituto Nacional de Administración Pública* (INAP) (<http://www.inap.org.mx>) y los poco más de 25 institutos estatales de administración pública ofrecen cursos gratuitos, algunas opciones de programas a distancia y hasta títulos académicos.

*El sitio web de la ASPA del Buen Gobierno Mundial.* La Sociedad Americana de Administración Pública (ASPA) ha llevado a cabo una estrategia global desde el año 2006. Desde hace muchos meses, el propósito del *Capítulo Internacional de la ASPA* ha sido para proporcionar un hogar para sus miembros en el extranjero, así como dentro de los EEUU para desarrollar un sitio web orientado a la práctica del *buen gobierno mundial*, y para ofrecer oportunidades a los

miembros de ASPA de todas las naciones para unirse entre sí y mejorar la práctica profesional de la gestión pública en todo el mundo. Estos esfuerzos se han traducido en la creación de un portal de Internet global de *buen gobierno*. A través de éste los profesionales de todo el mundo puede compartir información acerca de plantear *las prácticas inteligentes innovadoras* a nivel mundial.

El sitio web *Buen Gobierno Mundial* (<http://www.aspaonline.org/global/index.html>) es un sitio interactivo destinado a promover la buena gobernanza en una comunidad global de la práctica de la gestión pública, en particular en las nuevas democracias y en los países en desarrollo. Confeccionado a lo largo de los últimos 9 meses, en colaboración con la *Sección de Gestión Pública Certificada (SCPM)*, se ofrece una amplia gama de contenidos de mejores prácticas a través de e-artículos, comentarios, reseñas de libros, entrevistas, *blogs*, *podcasts*, videos, foros, y *wikis* temáticos, y se abre la oportunidad de trabajar en redes virtuales para los profesionales, investigadores, estudiantes, formadores y asesores técnicos, entre otros.

El sitio web de *Buen Gobierno* será un servicio importante para los miembros de ASPA en todo el mundo. Se vinculará el *Capítulo Internacional*, la *Sección de Gestión de la Administración Pública* y otras comunidades de interés que se aplican ideas y experiencias para desarrollar y compartir *prácticas inteligentes*, soluciones a los problemas acuciantes que impiden el avance de la profesionalización de la administración pública y del servicio comunitario en todo el mundo. Se trata de una *puerta abierta* por la que todos están invitados, incluyendo a quienes son no miembros de ASPA.

El principio rector es para incluir una red cada vez mayor de participantes (países, organismos gubernamentales nacionales, organizaciones e individuos) en el intercambio global de ideas y conocimientos para mejorar la gobernabilidad y el desempeño del gobierno. La ASPA puede promover lo anterior a través de su SCPM y el Capítulo Internacional y puede convertirse en la principal asociación profesional de EEUU responsable y capaz de movilizar los recursos mundiales en apoyo de una administración pública profesional y de servicio público. Esto es, después de todo, nada más que la

iteración actual de los objetivos que tuvieron los fundadores de ASPA en 1939.

### Referencias bibliográficas

- Astorga Almanza, Luis y Shirk, David. *Drug Trafficking Organizations and Counter Drug Strategies in the us-Mexican Context*. San Diego, CA: *Evolving Democracy, Center for us – Mexican Studies*, University of California at San Diego (enero, 2010).
- Disponible en línea: <http://www.escolarsip.org/uc/item/8j647429>. Accesado el 24 de mayo, 2012.
- Benítez Mahaut, Raúl. *México, Centroamérica y Estados Unidos: migración e inseguridad, en Migración y Seguridad: Nuevo Desafío en México*.
- Ediciones de Lirio, DE, p. 179-192. (marzo, 2011)
- Binational Task Force on the United States-Mexico Border. *Managing the United States-Mexico Border: Cooperative Solutions to Common Problems*. San Diego, CA: Pacific Council on International Policy y Consejo Mexicano para Asuntos Internacionales, AC [COMEXI] (2009). Disponible en línea: <http://www.pacificcouncil.org/interior.aspx?pageID=Studies&subID=3&itemID=47>.
- Bonner, Robert C. *The Cartel Crackdown*.
- Foreign Affairs, 93 3:12-16 (mayo/junio, 2012)
- Boulard, Garry. *Mexican Drug War threatens us College Study-Abroad Programs*.
- Diverse Issues in Higher Education 27, 16: 9 (16 de septiembre, 2010)
- Chabat, Jorge. *La Iniciativa Mérida y la relación México-Estados Unidos: En busca de la confianza perdida*.
- México: CIDE (Centro de Investigaciones y Docencia Económicas), Documento de Trabajo #195.
- Chabat, Jorge. *La Respuesta del gobierno Calderón ante el desafío del Narcotráfico: Entre lo malo y lo peor*.
- México: Centro de Investigaciones y Docencia Económicas (CIDE), Documento de Trabajo #196 (enero, 2010a) (enero, 2010b)
- Chabat, Jorge. *Combating Drugs in Mexico under Calderon: The Inevitable War*.
- México: Centro de Investigaciones y Docencia Económicas (CIDE), Documento de Trabajo #205 (diciembre, 2010c)
- Conferencia de Gobernadores Fronterizos. *Strategic Guidelines for the Competitive and Sustainable Development of the us – Mexico Transborder Region*. Washington, DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars, y El Colegio de la Frontera Norte (2009)

- Hurtado, Albert. *Herbert Eugene Bolton: Historian of the American Borderlands*.  
Berkeley, CA: University of California Press (2012)
- Kellner, Tomas y Pipitone, Francesco. *Inside Mexico's Drug War*.  
World Policy Journal. Boston: MIT Press, 29-37 (primavera 2010)
- Kilmer, Beau, Calkins, Jonathan, Bond, Brittany, y Reuter, Peter. *Reducing Drug Trafficking Violence and Revenues in Mexico: Would Legalizing Marijuana in California Help?* Santa Mónica, CA:  
The Rand Corporation, International Programs and Drug Policy Research Center (2010)
- Kleiman, Mark. *Surgical Strikes in the Drug Wars*.  
Foreign Affairs 90, 5: 89-101 (septiembre/octubre, 2011)
- Lindau, Juan. *The Drug War's Impact on Executive Power, Judicial Reform and Federalism in Mexico*,  
Political Science Quarterly 126, 2: 177-2010 (2011)
- Klingner, Donald. *Implementing New Public Management Reforms in Mexico Today*.  
American Review of Public Administration 30/4  
(artículos por David Arellano Gault, Enrique Cabrero Mendoza y Paty Romero Lankao)  
(diciembre, 2000)
- Klingner, Donald y Arellano Gault, David. *La Ley de Servicio Profesional de Carrera en México: Gobernanza, Cultura Política y Reforma Administrativa*.  
Servicio Profesional de Carrera 3 5: 55-82 (verano, 2006)
- Meyer Rodríguez, José Antonio y Kuri Vidal, Oscar Omar (2011). *Agenda Mediática y Narcotráfico en la Relación Binacional México – Estados Unidos*.  
XXIII Encuentro Nacional AMIC 2011, Pachuca, Hidalgo  
Memoria Mesa Comunicación Política.
- Morales Oyarvide, Cesar. *La Guerra contra el Narcotráfico en México: Debilidad del Estado, Orden local y Fracaso de una Estrategia*.  
Aposta: Revista de Ciencias Sociales, No. 50 (julio-septiembre, 2011)
- Nava, Juan. *México: ¿Estado frágil o democracia emergente?*  
Military Review, p. 68-78 (mayo-junio, 2011)
- Pichardo Pagaza, Ignacio. *Ponencia Inaugural, Congreso Anual de la ASPA (Sociedad Americana de la Administración Pública)*,  
Miami, Florida (marzo, 2009)

- Realuyo, Celina. *It's all about the Money: Advancing Anti Money-Laundering Efforts in the us and Mexico to Combat Transnational Organized Crime*.  
Washington, DC: The Woodrow Wilson International Center for Scholars: Mexico Institute (2012)
- Ribando Seelke, Clare y Beittel, June. *Merida Initiative for Mexico and Central America: Funding and Policy Issues*. Washington, DC:  
Congressional Research Service, Report 7-5700 (2009)
- Rodriguez, Olga. *More Central Americans take risky trip north*.  
The Denver Post, p. 15A (Julio, 2012)
- Rubio, Luis. *Perspectives on the Americas: Decentralization and its Consequences*.  
Miami: University of Miami, Center for Hemispheric Policy (2011)
- Sandoval, Efrén. *Economía de la fayuca y del narcotráfico en el noreste de México. extorsiones, contubernios y solidaridades en las economías transfronterizas*.  
Desacatos, núm. 38, pp. 43-60 (enero-abril, 2012)
- Selee, Andrew. *Perceptions and Misperceptions in us – Mexico Relations*.  
Washington, DC: Woodrow Wilson Center for International Scholars, Mexico Institute (2005)
- Serrano, Mónica. *El problema del narcotráfico en México: una perspectiva latinoamericana*,  
en Gustavo Vega y Blanca Torres (coord.) *Los grandes problemas de México XI: Relaciones Internacionales*.  
México, El Colegio de México (2010)
- Shirk, David. *Drug Violence in Mexico: Data and Analysis from 2001-2009*.  
San Diego: Trans-Border Institute, University of San Diego (enero 2010)
- Smith, Morgan. *Reason for hope in Mexico*.  
The Denver Post, p. 21A (Julio 2012)
- Stratfor. *Mexico's Areas of Cartel Influence and Smuggling Routes*.  
Austin, TX: Stratfor (octubre 2011)  
\_\_\_\_\_ *Mexico's Drug Cartels*. Austin, TX: Stratfor (enero, 2012a)  
\_\_\_\_\_ *Mexico's Criminal Cartels*. Austin, TX: Stratfor (abril, 2012b)

- Velázquez, Rafael y Schiavon, Jorge. *La Iniciativa Mérida en el Marco de la Relación México-Estados Unidos*.  
México: CIDE (Centro de Investigaciones y Docencia Económicas),  
Documento de Trabajo #186 (julio 2009)
- Velázquez, Rafael. *La política exterior de Estados Unidos hacia México bajo la administración de Barack Obama: Cambios y continuidades*.  
México: CIDE (Centro de Investigaciones y Docencia Económicas),  
Documento de Trabajo #211 (noviembre 2011)
- Valeriano, Brandon y Powers, Matthew. *United States – Mexico: The Convergence of Public Policy Views in the Post 9/11 World*.  
Policy Studies Journal 38, 4: pp. 745-775 (2010)
- Vulliamy, Ed. *As Juárez Falls*.  
The Nation, pp. 39-44 (diciembre 2010)

# **2 Las relaciones México-Estados Unidos, la colaboración en torno al combate al tráfico de drogas ilegales y el papel de las administraciones públicas**

Roberto Moreno Espinosa

---

## **Prefacio**

ES INDISPENSABLE QUE LA CIUDADANÍA, los especialistas, los diplomáticos, los académicos, los estadistas y el público interesado, nos propongamos mejorar de manera sustantiva y crítica las relaciones entre México y los Estados Unidos, que aprovechemos las múltiples y variadas ventajas que nos brinda la vecindad y la diversidad que nos caracteriza, si bien históricamente aquéllas han sido fundamentalmente conflictivas y en menor medida cooperativas, ello no es un obstáculo infranqueable que nos impida llegar a nuevas relaciones para aprovechar la complementariedad que de suyo se da desde antaño. Otros países están demostrando que sólo la unión permite promover soluciones a problemas añejos, el caso más categórico y complejo es quizá el de la Unión Europea (UE), espacio en el que a pesar de las crisis que han surgido recientemente en diferentes países como Grecia, España, Portugal e Italia, en lo general las ventajas logradas superan con mucho los problemas que hoy se perciben. En esta perspectiva, vale la pena recordar la creación de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA), en donde participaron fundamentalmente Alemania y Francia y de manera colateral el Benelux e Italia, la cual se erigió como el antecedente más acabado de la Comunidad Económica Europea (CEE) que aglutinó a un mayor número de países de Europa Occidental, a su vez antecedente de la hoy UE. Respecto de la CEE es pertinente destacar que:

*La Comunidad Económica Europea, fundada en 1957 constituyó una fórmula necesaria —aunque no suficiente— para superar las tradicionales y centenarias contradicciones y conflictos en la región desde la aparentemente distante época de la monarquía absoluta y delimitación de los modernos estados-nación, situación que en el presente siglo tendió a agudizarse de manera creciente y a generar y provocar costos sociales con una proyección exponencial, como lo expresan las catastróficas consecuencias de la primera y segunda guerras mundiales, cuestión latente durante la época de la guerra fría que marcó además una dicotomía manifiesta entre la Europa del este y la occidental (Moreno, 1996, 34-35).*

A la fecha la UE está integrada por 28 países que comparten aspectos de enorme relevancia y trascendencia; se trata de un espacio geo-económico y político que dispone de libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas, con un sistema de defensa común, un sistema universitario de cobertura amplia —el modelo Bolonia— entre otras de sus características.

Es tiempo de emprender un debate en torno a los caminos viables para hacer de las relaciones México-Estados Unidos unas más fructíferas, duraderas, productivas, amigables, complementarias y fundamentalmente inteligentes; tender puentes que nos conduzcan a senderos más promisorios, en suma, proceder a construir escenarios prospectivos a los que valga la pena arribar. Considero que de no diseñar y emprender estrategias viables y necesarias, estaremos condenados a prolongar indefinidamente los problemas que arrastramos de antaño, a agudizar los derivados del agravamiento, sofisticación y crecimiento del crimen organizado y del tráfico de drogas ilegales que tanto deterioro provocan en nuestras respectivas sociedades.

En el presente capítulo se discuten y analizan los vínculos y problemas fundamentales prevalientes entre México y Estados Unidos, entre ellos el tráfico antes aludido que involucra negocios colaterales como el de armas de alto poder, y a una población de todas edades que es presa fácil del negocio implícito y explícito inherente a tales actividades; ingredientes que han dado lugar a un escenario explosivo que en el caso mexicano, sólo

en el sexenio 2006—2012 cobró el orden de más de 60,000 vidas y casi 27,000 desaparecidos. A la fecha los datos disponibles señalan que de estos últimos, más de 17,000 han sido localizados, 16,000 fueron localizados con vida y continúan la búsqueda de más de 12,000 personas (El Economista, 03/02/15). Lo anterior podría significar que si de 27,000 desaparecidos han sido localizados 17,000, faltan 10,000, si aún están a la búsqueda de 12,000, en el periodo 2013—2014 han desaparecido al menos otros 2,000.

Otros aspectos que es indispensable analizar se desprenden de la geopolítica que une a ambos países, así como las implicaciones directas e indirectas que se desglosan del enorme mercado que representan los Estados Unidos como gran consumidor de drogas ilegales y el paso obligado en buena medida por nuestro territorio de las provenientes de Sudamérica y El Caribe, así como las que se producen en suelo mexicano.

La organización de este trabajo parte de un análisis de los asuntos bilaterales preva-  
lecientes que revisten amplia complejidad entre las dos naciones, específicamente los  
movimientos migratorios y el tráfico de drogas ilegales; se efectúa un breve estudio de  
la política seguida por el gobierno mexicano de combate al multicitado tráfico. A con-  
tinuación se analizan las implicaciones del tráfico de armas preva-  
leciente básicamente de los Estados Unidos hacia México, lo cual quedó ampliamente evidenciado en la ope-  
ración denominada *Rápido y Furioso* respecto de la cual las responsabilidades de parte  
de la Unión Americana no han quedado del todo dilucidadas. En el siguiente apartado  
se desarrolla un conjunto de planteamientos en torno a algunas políticas que considero  
pueden incidir en perfilar soluciones a los problemas asociados al tráfico de drogas y  
armas de alto poder, parte esencial del crimen organizado, así como operaciones que in-  
clusive fueron autorizadas por funcionarios del gobierno de los Estados Unidos. A con-  
tinuación profundizo en torno al tráfico de drogas ilegales como un problema complejo,  
multilateral y multifactorial, por último planteo una reflexión final en la que enfatizo y  
agradezco el amplio interés mostrado por los autores norteamericanos y mexicanos que  
hicieron posible la publicación de este libro que es de los pocos publicados en su género  
e incluye las fuentes de información empleadas.

## Relaciones México—Estados Unidos

La relaciones México—Estados Unidos son múltiples, variadas, diversificadas, asimétricas, conflictivas y por demás complejas; se trata de la síntesis de una historia que ha marcado de manera indeleble a las generaciones de mexicanos y estadounidenses, fundamentalmente desde la segunda mitad del siglo XIX hasta la fecha, y todo indica que las huellas que han dejado las intervenciones, la dependencia, los movimientos migratorios, el comercio y otros procesos continuarán siendo una constante en las multifacéticas relaciones entre ambos países, los cuales comparten además una frontera de poco más de 3,000 km y, si consideramos los límites de las aguas territoriales y patrimoniales del Golfo de México y del Océano Pacífico, las coordenadas fronterizas se amplían sustancialmente.

Se trata de una vecindad de características sui géneris que ha atravesado por momentos álgidos, tales como la anexión en 1845 de la entonces denominada República de Texas a la Unión Americana, lo que desencadenó la compra y finalmente también la anexión a dicha Unión de amplios territorios del norte de México que hoy son los estados norteamericanos de California, Arizona y Nuevo México, la cual estuvo acompañada de una invasión territorial que llegó hasta la Ciudad de México; es una vecindad de dos países con tradiciones y características diversas en cuestiones étnicas, idiomáticas, filosóficas y de regímenes políticos. En este último rubro, el de México, fuertemente centralizado, manejado hasta muy entrado el siglo pasado con una alta discrecionalidad, una administración pública patrimonialista, en donde prevaleció una gobernabilidad autoritaria muy marcada (Lerner, 2013), y con una sociedad cuya cultura de participación es de bajo perfil, cuestión que es pertinente destacar, está cambiando lentamente para perfilarse en un régimen con una sociedad de corte más participativo y hacia una gobernabilidad compleja. En tanto que el régimen político estadounidense es fundamentalmente descentralizado, con una sociedad dinámica, participativa y autogestionaria que le brindó los elementos e inspiró a Alexis de Tocqueville para dar a luz una de las obras clásicas de la sociología política del siglo XIX, *La Democracia en América*, sociedad que, en su momento, forjó uno de los regímenes

políticos clásicos: el presidencial, el cual fue, por cierto, copiado de manera deficiente por no pocos de los países latinoamericanos, entre ellos México.

Cabe abundar que el siglo xx constituyó el telón de fondo de múltiples intervenciones estadounidenses en territorio mexicano, entre las más significativas, la toma del Puerto de Veracruz en la década de los veinte, o bien en otras modalidades de intervención se encuentran la fuerte presión para que México no aplicara los ordenamientos constitucionales emanados de la Tercera Constitución Federal del país (1917), en particular, lo contemplado en el artículo 27 constitucional acerca de las modalidades de la tenencia de la tierra, lo que dio origen a parte de los contenidos de los Tratados de Bucareli firmados por ambos países y que condicionaron para México el reconocimiento diplomático por parte de los Estados Unidos. Tales son algunas de las relaciones, a lo que hay que añadir la amplia migración de connacionales, básicamente de México a los Estados Unidos que a la fecha suman varios millones, muchos de los cuales permanecen en ese país en calidad de indocumentados.

Los vínculos entre ambas naciones son de tal magnitud que en el rubro comercial el 80 por ciento de las exportaciones mexicanas van directamente a los Estados Unidos; en el rubro de las remesas del país del norte a México, durante el 2012 rebasaron los 20,000 millones de dólares (md); en el 2013 llegaron a los 22,000 md y en el 2014 a 23,606.8 md. (Fundación BBVA Bancomer (03/02/15). En los últimos 13 años el promedio de las remesas ha sido del orden de 20,000 md. Sobre el particular vale la pena destacar que: “En 2013, México se colocó en el sitio número 4 entre los principales países receptores de remesas en el mundo, con un total estimado aproximado a los 22 mil millones de dólares captados en ese mismo año, cifra correspondiente al 4.0% del total mundial. El primer lugar correspondió a India con 12.9%, en el segundo lugar se colocó China con 11.9%, y en el tercer lugar Filipinas con el 4.7% de las remesas mundiales en 2013” (SEGOB, FONAPO, Fundación BBVA Bancomer, 2014).

No cabe duda que las relaciones, negociaciones y acuerdos a los que me refiero hacen de los dos países quizá los que mayores vínculos mantienen en un plano mundial; sin

embargo, el rubro que reviste la mayor de las complejidades está representado por la modalidad más cultivada y que mayores ganancias reporta al crimen organizado internacional: el tráfico de drogas ilegales o simplemente narcotráfico.

### **Asuntos de alta complejidad en las relaciones México—Estados Unidos**

Los problemas, relaciones y vínculos a los que me he venido refiriendo revisten una amplia complejidad, en todos los casos se ha planteado una serie de políticas y emprendido acciones orientadas a resolver o, al menos, atenuar tal problemática; sin embargo, la realidad demuestra que sólo han sido paliativos que no resuelven los problemas de fondo y hacen que éstos se tornen iterativos y se prolonguen en el tiempo. En el caso de los movimientos migratorios se han ensayado programas como el denominado *Bracero* en la década de los cuarenta, el cual inició con cuotas reducidas, luego observó un incremento que marcó que hacia 1945 dicha cuota se elevara a por lo menos 50,000 braceros; por su parte el programa *Ferrovionario* llegó a contar con 75,000 trabajadores, no obstante, hay que subrayar que se trataba de acuerdos temporales y de corta duración. En la década de los 80 la Ley *Simpson-Rodino* promovió el refuerzo de cuerpos policíacos en el área fronteriza, sin embargo, también brindó alternativas para la legalización de un buen número de indocumentados.

Con relación al tráfico de drogas ilegales, los problemas asociados son de gran calibre, puesto que representan un negocio altamente productivo en el cual participan múltiples países de Centro y Sudamérica, y el paso de las corrientes y rutas del narcotráfico por México hace que éste se torne el más estratégico para los cárteles, de lo que se desprende que se hayan formado varios de ellos que se disputan la hegemonía y constituyan un foco de conflictos permanente que trascienden las fronteras del país y se exprese de manera fundamental en la franja fronteriza con los Estados Unidos. Se calcula que el negocio ronda actualmente los 40,000 millones de dólares anuales (El Economista, 02/02/15).

## Los movimientos migratorios

Existen diversos focos en el plano mundial en donde se perciben los movimientos migratorios, los prevalecientes entre México y los Estados Unidos son no sólo uno de ellos, sino esencialmente de los más intensos, a tal grado que se afirma en México que la segunda ciudad con mayor concentración de mexicanos está fuera del país: la Ciudad de los Ángeles, California en los Estados Unidos. Otra de las evidencias se dio durante el sexenio encabezado por Vicente Fox, cuando la prácticamente expulsión de población de México al vecino del norte promedió 450,000 migrantes por año. Esto, sin duda constituyó para el país una genuina sangría, una tragedia que no ha sido ponderada en todas y cada una de sus aristas, por ejemplo, a lo largo de su desarrollo que deviene de varios sexenios anteriores, ha generado que en numerosos de los municipios de las entidades federativas en donde se focaliza el fenómeno, muchas poblaciones se queden semidesiertas, o sean poblaciones con población básicamente femenina, de niños y ancianos, con todos los desequilibrios que ello implica.

Es sabido que una de las características de nuestro tiempo son los movimientos migratorios que se manifiestan en un plano mundial, las razones de ello son diversas por lo que el fenómeno es multicausal y por demás complicado, sobre el particular Cecilia Imaz destaca lo siguiente:

*Desde los años setenta del siglo pasado hemos presenciado una creciente complejidad en los procesos migratorios, debido en gran medida a las nuevas formas de producción, a los impactos de la globalización, a las variaciones en los ciclos económicos y a la explosión demográfica (Imaz, Cecilia, 2012, 18).*

Se trata, así como lo afirma la autora, de uno de los procesos más complejos que afecta a aproximadamente el 3% de la población mundial, además de constituir uno de los asuntos de mayor relevancia en las agendas nacional e internacional de varios países, desde luego, el nuestro entre ellos, así como Estados Unidos, país y nación que se fue conformando, por cierto, de oleadas de migrantes de diversos países, fundamentalmen-

te europeos, pero también latinoamericanos y africanos, lo que hace de esa nación una de carácter multirracial y multicultural que dispone de un conocimiento y de políticas sobre la materia de amplia cobertura. En este sentido cabe destacar lo siguiente:

*Estados Unidos posee una fuerte tradición de apertura y a él han llegado importantes corrientes de inmigración. Es el país en el que una mayor variedad y cantidad de grupos étnicos se han incorporado a su vida económica, social y política. A partir de los años setenta de este siglo —el xx—, la composición nacional y racial de la inmigración en Estados Unidos dejó de ser primordialmente europea, como lo había sido hasta entonces. A grandes rasgos, entre 1820 y 1960, 82% de los inmigrantes eran de origen europeo. A fines de los setenta, esta proporción había disminuido a 18% y había aumentado considerablemente la inmigración procedente de México, el Caribe, Centroamérica y algunas regiones de Asia (Crónica del Sexenio 1982—1988, cuarto año, disponible en: <http://mmh.org.mx/nav/node/065>, consultado el 02-13-2013).*

El cambio en la integración y proporción de inmigrantes a la Unión Americana desde la segunda mitad del siglo pasado, cuando se intensifica con mayor población latina y asiática, cobra en México una gran importancia puesto que es el país con mayores impactos. En este caso, si bien ya existía desde antaño una tradición del flujo de mexicanos al vecino del norte, su intensificación impacta diversos ámbitos de la vida nacional: el económico, el político y esencialmente en el social, cuestión que hasta la fecha continúa con muchos cabos sueltos, es pues momento de continuar reflexionando sobre el particular, así también se asienta que:

*Una buena parte de estos inmigrantes —señalado en la cita anterior— se encontraban en ese país de modo ilegal. En algunos sectores sociales y en el gobierno norteamericano este cambio generó una preocupación, que llevó al gobierno a revisar la política de inmigración. La objeción principal que varios sectores de la opinión pública estadounidense oponían a esta inmigración era que quitaba oportunidades de empleo a ciudadanos norteamericanos. Desde 1980 hubo grupos importantes de la sociedad que pugnaban porque se estableciera una legislación que frenara la inmigración ilegal (Ibíd.).*

Fue entonces cuando se legisló en la Unión la ley Simpson-Rodino, la cual planeaba, entre otros objetivos, sancionar a empresarios que contrataran trabajadores ilegales; mayor control de las fronteras, expulsión de ilegales, así como regularización de un número significativo de ilegales.

Cecilia Imaz destaca otros aspectos que es de vital importancia tener en cuenta, son las diversas facetas que distinguen al fenómeno, así afirma:

*La migración es un tema que toca fibras sensibles, como la identidad y el nacionalismo en la población, sobre todo en los países de destino. En las regiones más desarrolladas se requiere mano de obra adicional, pero se rechaza que sea permanente y se le estigmatiza en épocas de alto desempleo (Imaz, op cit p. 18).*

En el caso mexicano—estadounidense, la migración ha impreso un sello indeleble en la relaciones entre estos países, puesto que se trata de un movimiento y proceso que se hunde en el tiempo y llega hasta el siglo XIX, desde luego, hay periodos en que la migración México—Estados Unidos disminuye o se incrementa, pero se trata de un fenómeno sobre el cual es indispensable reflexionar y analizar los ángulos más problemáticos y tender líneas para enfrentar los problemas más acuciantes a fin de arribar a soluciones viables y de mayor permanencia.

Respecto a la emigración, de más de 160 años, de mexicanos hacia los Estados Unidos, iniciada con la escisión del territorio norte de México en 1848, cabe resaltar los datos que los respectivos censos de 2010 arrojaron en ambos países. Destaca el descenso de emigrantes mexicanos, provocado por múltiples factores, pero en forma determinante por los factores demográficos, y se señala que, en este sentido, el ritmo de crecimiento de la población se ha reducido sensiblemente y las familias numerosas ya son una excepción. En los años 1970, las familias mexicanas tenían en promedio 7 hijos y no los podían mantener. La salida migratoria era la fórmula buscada. Actualmente, con una familia de 2 hijos en promedio, la opción migratoria no es la única alternativa, ni la opción perfecta (*Ibid*, 40).

La migración de México a los Estados Unidos ha resuelto problemas en ambos países, ha sido una válvula de escape para el primero a un costo elevado, tanto en lo familiar como en lo nacional, dado que por muy baja que sea la calificación de los migrantes o inclusive elevada, los costos los asume México mientras los Estados Unidos se transforman básicamente en el país beneficiario de múltiples beneficios, mano de obra calificada y barata, entre otros.

A largo de varias décadas y de ya al menos tres generaciones, la migración de mexicanos ha sido altamente significativa; en una revisión del periodo 1996—2013 el panorama es el siguiente:

### Mexicanos que residen en Estados Unidos

Año	Total de mexicanos en EEUU (Millones)	Migrantes mexicanos	Mexicanos de segunda y tercera generación
1996	n.d.	6.9	n.d.
1997	n.d.	7.3	n.d.
1998	n.d.	7.4	n.d.
1999	n.d.	7.4	n.d.
2000	23.2	8.1	14.4
2001	24.0	8.5	14.9
2002	25.5	9.9	16.0
2003	26.5	10.2	16.3
2004	26.9	10.7	16.1
2005	27.8	11.1	16.8
2006	28.6	11.1	17.5
2007	29.5	11.8	17.7
2008	30.6	11.8	18.7
2009	31.9	11.9	20.0
2010	32.5	11.9	20.6
2011	33.0	11.6	21.3
2012	34.0	11.9	22.2
2013	34.7	11.8	22.9

Fuente: SEGOB, FONAPO, Fundación BBVA Bancomer, 2014

De esa magnitud es la emigración de México hacia los Estados Unidos, tanto de los migrantes como de los nacidos en el vecino país del norte, de donde se desprenden múltiples vínculos, relaciones e intercambios acerca de los cuales es indispensable analizar las implicaciones para las administraciones públicas y, desde luego añadir el impacto que tiene el narcotráfico en ambos países, en el que si bien es cierto que no sólo participan

ciudadanos mexicanos y norteamericanos, tiene como espacio de acción el territorio de ambas naciones y, de manera más focalizada, el área fronteriza.

### **El tráfico de drogas ilegales**

El tráfico de drogas ilegales es, quizá, el más complicado de los problemas que concretan la *Tormenta Perfecta* entre ambos países; se trata de uno que genera vínculos perversos en donde se encuentran en juego asuntos diversos que ya he señalado: tráfico de armamento, producción, traslado y consumo de drogas y enervantes, los cuales provocan un conjunto de daños sociales y personales inconmensurables en ambos países.

El problema del narcotráfico ha dado lugar a una serie de políticas de cobertura continental, ya sean definidas o adoptadas por los países de la región, varias de las cuales han sido confeccionadas desde los centros de decisión de la Unión Americana, recuérdese la *Ley Harrison* promulgada en los Estados Unidos en 1914, la cual prohíbe el consumo de opio, morfina, cocaína y heroína sin receta médica y cuyos resultados fueron contraproducentes puesto que generó un mayor narcotráfico y consumo de drogas ilegales, estimuló el desarrollo del crimen organizado y catalizó a nivel continental la producción, consumo y tráfico de drogas, la mayor parte orientadas al gran mercado que ha representado desde entonces la Unión. En suma, corresponde a uno de los grandes problemas que rebasan las fronteras de México y los Estados Unidos, sin que esto represente que el núcleo central radica precisamente en estos países por lo que las decisiones que ambos toman e implementan tienen un impacto local, regional y continental.

### **Las políticas impulsadas por México en el combate al tráfico de drogas ilegales**

Abundando en el tema que me ocupa, hay que subrayar que el tráfico de drogas ilegales se ha convertido en un flagelo no sólo para México, puesto que ha alcanzado dimensiones continentales y mundiales; varios países sudamericanos y caribeños participan de esta condición, debido sobre todo a que las principales rutas hacia el mayor consumidor del mundo atraviesan los territorios de diferentes países latinoamericanos, desde Boli-

via, Perú, Colombia, Ecuador, prácticamente toda Centroamérica y finalmente México. No cabe duda que la vecindad con los Estados Unidos de Norte América, constituyó uno de los factores esenciales en la aparición de organizaciones criminales en México desde la primera mitad del siglo xx, las cuales en principio sólo eran transportistas y relativamente pacíficas; sin embargo, con el paso de los años se han tornado en violentos cárteles de la droga que actualmente aquejan a la región. Astorga, uno de los reconocidos especialistas en la materia en México, ha destacado que desde sus orígenes el narcotráfico ha estado vinculado a la política, aunque fue controlado y protegido a través de la Dirección Federal de Seguridad; sin embargo, hacia finales del siglo pasado esa fórmula se había desgastado y la alternancia política de finales de siglo xx e inicios del presente terminó por eliminar tal estado de cosas.

El problema del narcotráfico se ha salido de control y se ha vuelto tan grave a causa sobre todo de dos factores: el primero es el factor económico, puesto que esta actividad ilícita genera sólo en México más de 19,000 millones de dólares, según cálculos a partir de datos de los gobiernos de México y de Estados Unidos (Aranda, 2009) —cifra actualmente de mayores dimensiones—. Para dimensionar la magnitud que significa esta cifra tenemos que se asemeja a la totalidad de los envíos de remesas de nuestro paisanos y es considerablemente mayor a las divisas que atrae el turismo anualmente; con un poder económico de esta cobertura, las organizaciones criminales tienen la capacidad de corromper a la policía, que en su mayoría está mal pagada y con poca preparación. A su vez al generar una cantidad tan importante de recursos, hace que varias organizaciones estén interesadas en apoderarse de las rutas y plazas, lo que ha ocasionado las terribles guerras entre bandas rivales que han dejado como saldo miles de muertos en todo el territorio nacional.

El segundo factor es que las autoridades civiles encargadas de la seguridad pública no tienen los medios financieros ni los recursos humanos ni técnicos para enfrentarse a un problema de tal envergadura como el crimen organizado mexicano. Las organizaciones criminales alcanzaron tal dimensión que eran una amenaza seria para la estabilidad y permanencia de las instituciones democráticas del país, por lo que las instituciones

militares fueron involucradas en la lucha contra el narcotráfico. Sin embargo estas últimas no contaban con el entrenamiento para enfrentarse en una guerra de guerrillas como en la que les ordenaron intervenir, a la par de que no contaban con la preparación para actuar como policías civiles.

Durante los inicios del presente siglo las políticas impulsadas para contener el crecimiento del crimen organizado en México durante los dos sexenios panistas fueron paliativas, en el de Vicente Fox se fortaleció a la policía federal recién creada a fin de que fuera el brazo civil de la lucha contra el crimen organizado, sin embargo, sus alcances fueron limitados, pues el personal con que contaba la institución eran unos pocos miles y los recursos financieros escasos; fue en el sexenio encabezado por Felipe Calderón que se dio una reconfiguración de las prioridades nacionales, sobre todo debido a que requería de una estrategia que le brindara un respaldo popular y que demostrara, por otro lado, el poder del Estado.

Una de las primeras acciones que tomó durante el inicio de su sexenio fue enviar contingentes de soldados y marinos a combatir al tráfico de drogas ilegales, con una ingente difusión televisiva, al igual que en medios radiofónicos e impresos, con el fin de propagar la idea de fortaleza con que actuaría el ejecutivo federal contra uno de los poderes fácticos del país; paralelamente promovió acciones orientadas al mejoramiento de la calidad de vida de los efectivos militares y evitar así la desertión masiva que se vivió durante el sexenio precedente; de igual manera, se les incrementó el salario bruto mensual en prácticamente el 100% durante el periodo comprendido entre los años de 2006—2009 (CNN, México: 2010).

La estrategia impulsada por Calderón que no distó mucho de la del sexenio anterior, fue organizar operativos conjuntos en los estados con elevados índices de criminalidad. Comenzando con Michoacán, tierra natal del primer mandatario y lugar donde el narcotráfico había obtenido un peligroso poder que amenazaba con extenderse a los estados vecinos, se enviaron 4,260 efectivos del ejército y la armada de México, apoyados con más de 200 vehículos terrestres bajo la denominación de Operativo Conjunto

Michoacán (El Universal, 12/12/2006).

Dicho despliegue de tropas se hizo acompañar de una campaña mediática de difusión de las actividades relativas al operativo policiaco—militar para dimensionar la labor hecha por los efectivos, con ello logró momentáneamente un 80% de aprobación durante el primer trimestre de 2007 (El Universal, 12/12/2006); debido a la efectividad mediática conseguida con el primer operativo conjunto unos cuantos meses después se anunció que los operativos se ampliarían a Tamaulipas, tierra del cártel del Golfo, y a Nuevo León, lugar donde esta agrupación criminal buscaba controlar el tráfico de drogas, por lo que se determinó que se reforzaría la presencia federal en esos dos estados. La estrategia anticrimen consistió en el enfrentamiento directo contra los cárteles de la droga, como si se tratara de una guerra convencional. No se tomó en consideración que, en cierta manera, el enemigo estaba inmerso en el pueblo al que buscaba proteger, así con el paso de los meses, las tácticas de enfrentamiento directo tuvieron resultados poco efectivos, pues las labores de inteligencia eran limitadas, o así lo evidenciaban éstos, y se partía de la idea de que las organizaciones delincuenciales se retraerían con la sola presencia militar.

El resultado del incremento de la seguridad en las zonas fronterizas dio como resultado que las organizaciones criminales iniciaran una lucha por controlar los espacios que aún quedaban libres para introducir los estupefacientes a los Estados Unidos, iniciando lo que se considera como el sexenio más sangriento de que se tenga memoria, a tal grado que como le he asentado arriba, las cifras son del orden de 60,000 muertos y más 26,000 desaparecidos.

En cuanto a los aspectos financieros tenemos que los presupuestos destinados a las áreas de seguridad en prácticamente todos sus ramos experimentaron incrementos muy importantes, canalizando recursos que podrían haberse aplicado a sectores como los de salud, educación o generación de empleo. A fin de visualizar lo anterior se presenta la siguiente tabla, en donde se plasman las variaciones presupuestales de 2006 a 2010.

**Recursos Asignados en Materia de Seguridad en los Proyectos  
de Presupuestos de Egresos de la Federación de 2006 a 2010**  
(Millones de pesos corrientes)

Ramo	Dependencia	PPEF 2006	PPEF 2007	PPEF 2008	PPEF 2009	PPEF 2010
4	Gobernación	4,737	5,083	6,736	9,594	8,640
7	Defensa Nacional	26,031	32,200	34,861	43,623	42,531
13	Marina	9,163	10,951	13,382	16,059	15,887
17	Procuraduría General de la República	9,550	9,216	9,307	12,309	12,090
36	Seguridad Pública	9,274	13,664	19,711	32,916	31,802
	<b>TOTAL</b>	58,755	71,114	83,997	114,501	110,950

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de los Proyectos de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) de 2006-2010.

Como es palpable, el total de los recursos destinados a la seguridad prácticamente se duplicaron en sólo 4 años, destacando el caso de la Secretaría de Seguridad Pública que triplicó sus recursos durante el periodo analizado.

En suma, las políticas de seguridad se centraron fundamentalmente en acciones policiaco—militares y se dejaron de lado las labores preventivas, como un impulso decidido a la educación mediante becas y apoyos de permanencia, al tiempo que se generara un impulso importante a la actividad económica con inversión en infraestructura que permitiera la generación de miles de empleos para los jóvenes mexicanos y así evitar que cayeran en manos de la delincuencia organizada, entre otras de la estrategias a seguir.

**La perspectiva en materia de gobernabilidad democrática: esbozo de algunas políticas de solución. Los compromisos bilaterales**

Como lo hemos asentado, los asuntos relativos al tráfico de drogas ilegales, a los movimientos migratorios, entre otros, revisten una alta complejidad y conforman una genuina Tormenta Perfecta, la cual hay que atender con estrategias y acciones cada vez más efectivas, inteligentes y de mayor duración, mismas que deben ser definidas por cada uno de los países involucrados y de manera conjunta en lo posible, para ello la coordi-

nación constituye uno de los elementos fundamentales, toda vez que se trata de uno de los problemas denominados malditos que se resisten a ser combatidos con políticas de corto aliento. En realidad estamos frente a cuestiones en las que es indispensable alinear varias políticas para lograr resultados en el mediano y largo plazos, algunas de ellas las resumo con los siguientes planteamientos:

*Perfilar una política de Estado transexenal orientada al combate al crimen organizado en todas sus expresiones*, en la cual varias de las dependencias de la administración pública federal tendrían que alinear políticas y aplicar recursos: Gobernación, Relaciones Exteriores, Educación y en aspectos específicos, Defensa y Marina;

*Promover una política de empleo de calidad en el caso mexicano*, como estrategia de desaliento a la emigración hacia Norteamérica e ingreso fácil al crimen organizado de parte de los sectores de la población de varios estratos que son presa de éste. En esta política ambos países tienen mucho que aportar, los Estados Unidos a través de una mayor inversión en México, es decir estimular el fortalecimiento de la región México—Estados Unidos—Canadá, teniendo en consideración además el factor China, país que continúa fortaleciéndose de manera irreversible;

*Definir una política migratoria de legalización de inmigrantes*, quienes aportan a través de una fuerza de trabajo cada vez más calificada múltiples beneficios al país de recepción; cabe destacar que en 2014 el presidente Obama planteó, en forma de decreto, la necesidad de dar forma a un acuerdo para legalización de inmigrantes, que tiene una cobertura potencial de 5 millones de destinatarios, de los cuales 3 millones son de origen mexicano, acción que, sin duda, tendría un impacto positivo en múltiples facetas.

En la prolongación de la *Tormenta Perfecta* a la que me refiero (Klingner, 2012), entre cuyos componentes he analizado básicamente los movimientos migratorios, el tráfico de armas y de drogas ilegales, concurre una serie de factores que es indispensable atender, como la difícil legislación en materia de legalización de inmigrantes de parte de la Unión Americana —atenuada actualmente con el decreto mencionado—, la falta de

regulación en el tráfico de armas de todos calibres; la existencia de políticas de combate al narcotráfico y al crimen organizado poco coordinadas y fundamentalmente unilaterales. Es necesario: intensificar el debate y el intercambio para aclararnos en todos sus ángulos los problemas comunes; promover políticas de Estado que le brinden mayor importancia al combate aludido, alineando políticas y recursos para lograr una mayor efectividad; añadir voluntad política y fortalecer la complementariedad entre México y los Estados Unidos, como una estrategia improrrogable ante el fortalecimiento que observan países de otras latitudes y regiones.

### **El tráfico de drogas ilegales: un problema complejo, multilateral y multifactorial**

Es importante abundar que existe una gama de problemas característicos de nuestro tiempo con un origen que se prolonga en el tiempo y en el espacio, y obedecen a un conjunto de factores de diversa índole que inciden, tanto en su desarrollo como en su persistencia, se trata de problemas de una alta complejidad que cruzan el tiempo y el espacio, que son compartidos por más de dos países; algunos de estos son, por ejemplo, el cambio climático, el síndrome de inmunodeficiencia adquirida (SIDA), la especulación financiera internacional, la pobreza y la pobreza extrema que degenera ya no en marginación sino en exclusión, el deterioro ambiental y del hábitat, la trata de personas, la discriminación en sus más amplias manifestaciones, los movimientos migratorios forzados, resultado de conflictos armados, raciales y violencia, la corrupción pública y privada que corroe a los países en mayor o menor medida, la descomposición del tejido social, así como el tráfico de drogas ilegales mejor conocido como el narcotráfico, que es quizá, como he señalado, la modalidad o especie más impactante y corrosiva del género denominado crimen organizado.

Al tratarse de problemas que se han venido generando desde hace varias décadas o lustros y en los que concurren factores de carácter económico, político, social, cultural y tecnológico, su tratamiento y la definición de alternativas, estrategias y acciones orientadas a perfilar su posible solución, revisten una alta complejidad y exigen de una amplia especialización, visión, sensibilidad, voluntad política y de una fina negociación,

al menos. Son problemas que al cruzar coordenadas espacio—temporales múltiples adquieren tal nivel de dificultad que las posibles soluciones se antojan complicadas, o bien de concretarse solo en el mediano y largo plazos; algunos de aquéllos se transforman —como ya lo señalé— en los denominados problemas malditos, al demostrar su persistencia y grado de dificultad en cuanto a su posible solución.

Para ir posibilitando una solución paulatina e incremental, y hasta donde es factible soluciones de corto plazo a los problemas mencionados, corresponde en primera instancia a organismos gubernamentales promover políticas y estrategias; sin embargo, también se requiere que la sociedad civil organizada, la ciudadanía y otros grupos sociales participen en la atención a tal problemática, toda vez que se trata de asuntos públicos de cobertura mayor, con un panorama tal, que difícilmente las instancias gubernamentales solas podrían hacer frente con carácter de exclusividad. Es indispensable la participación de actores públicos, privados y sociales, de carácter gubernamental y no gubernamental, de tal suerte que Estado y sociedad enfrenten de manera coordinada este tipo de problemas donde la transversalidad está claramente presente, sobre este particular hemos efectuado planteamientos como los siguientes:

*Los problemas públicos son ahora más complejos; se han transformado en cuanto a su extensión, intensidad y conectividad. Conllevan una mayor afectación territorial y poblacional, una acumulación en los efectos, así como un aumento significativo en la cantidad de los factores involucrados. El resultado de todo esto son objetos de política multidimensionales, de escala local y global que no son fáciles de subdividir. —y añadimos—: Una de las formas en que se pueden ilustrar los desafíos que suponen en los actuales problemas sociales para la actividad política, es su caracterización como problemas transversales en tres dimensiones: espacial, causal y temporal. Lo cual significa que no sólo no respetan los límites territoriales, sino también las divisiones temporales, sectoriales y funcionales que, en muchos sentidos han orientado el estudio y la práctica del quehacer gubernamental (Covarrubias—Moreno, 2011, 10).*

El problema del narcotráfico participa de esta caracterización. Destaco los límites territoriales puesto que esta dimensión se multiplica en el caso objeto de análisis, si bien me he enfocado esencialmente en el espacio transfronterizo de México y los Estados Unidos, se trata de un asunto que no respeta límites, va mucho más allá de las fronteras aludidas, de tal manera que el análisis tiene que hacer alguna referencia a la magnitud territorial del mismo. Corresponde al gobierno y a las administraciones públicas tener la iniciativa para definir las políticas y las estrategias más adecuadas y efectivas a fin de proceder al combate de este problema, de hecho es uno de los cometidos y responsabilidades fundamentales que tiene que cubrir; inclusive desde la época del liberalismo clásico se asignaba al Estado la función de cuidar y velar por la seguridad, además que en los denominados derechos naturales del hombre se hacía referencia categórica a la igualdad, la libertad, la propiedad y la seguridad.

Como ejemplo de la transversalidad espacial el tráfico de drogas ilegales dispone prácticamente del mundo entero, lo que quiere decir que cada vez encuentra menos barreras o se las ingenia para eludirlas y penetrar en los rincones más productivos para sus intereses; es una evidencia más de la magnitud y complejidad del problema o más bien de los problemas que padece la sociedad, por tanto, es indispensable diseñar multiplicidad de recursos y estrategias para inclinar el fiel de la balanza por senderos que la conduzcan hacia un desarrollo más libre de enervantes y de la diversidad de drogas ilegales que co-roen a la comunidad en los planos económico, político y fundamentalmente en cuestiones de salud, más allá de edades, condiciones sociales, credos y militancias políticas.

Respecto al cultivo y distribución de la marihuana se dan situaciones como las siguientes:

*El cártel de Sinaloa controla la mayor parte de la producción de marihuana en México y moviliza el enervante a través de más de 40 rutas terrestres, marítimas y aéreas. Sus envíos llegan desde la República Mexicana hasta ciudades como Los Ángeles, Montana, Chicago, Ohio y Houston, en Estados Unidos; a países europeos, como España y Holanda, y desde allí la droga se distribuye a otros puntos, revelan informes del gabinete de seguridad nacional (La Jornada, 11/08/13).*

A mayor abundamiento, en la región de México y los Estados Unidos es en donde se nuclea la producción, distribución y comercialización de la mariguana, lo que constituye un aspecto o dimensión del tráfico de drogas ilegales de distinto género; desde luego ello tiene múltiples causas como las que ya he planteado en torno a la demanda de tales productos, entre otras. Sobre el particular las Naciones Unidas destacan:

*El pasado mes de junio la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), dio a conocer su Informe Mundial sobre las Drogas, y señaló que en Estados Unidos y México se incauta 69 por ciento de la mariguana que se produce o comercializa en todo el mundo... También refiere que se detectó un incremento en el consumo y se estima que en el mundo existen 180 millones de personas de entre 15 y 64 años que la utilizan (Ibíd)*

Paso enseguida a efectuar un breve análisis respecto de la esencia de la administración pública del Estado moderno, destacando los cometidos, responsabilidades y funciones que cubre, toda vez que es el medio de mayor cobertura de que disponen las sociedades y los estados contemporáneos para conservarse a sí mismos, de preservar el tejido social; el desarrollo de los elementos y factores constitutivos de la vida de los individuos y de las sociedades, de promover la calidad de vida, en suma de las condiciones que hacen posible el desarrollo cualitativo de éstas.

### **Cometido de la administración pública en materia de seguridad**

Es esencial llevar a cabo un conjunto de apuntamientos respecto de la naturaleza y carácter, así como de las misiones y responsabilidades que la administración pública carga sobre sus hombros y que son los elementos que la justifican, la legitiman y la hacen indispensable; su papel es vertebral en el problema que me ocupa, vale la pena recordar uno de los principios de administración pública planteados por el Francés Carlos Juan Bautista Bonnin, quien en 1808 explicaba que uno de los básicos es la conservación de la sociedad, lo que refrenda la imperiosa necesidad de preservar y fortalecer el tejido social, base fundamental de la conservación y desarrollo de la sociedad, constituye uno de los principios y cometidos básicos de las administraciones públicas del Estado moderno

de ayer, de hoy y de mañana. Desde esta perspectiva, la hiperactividad desplegada por el crimen organizado que atenta contra la sociedad sin distingos de raza, credo, condición social y económica, está destruyendo de manera acelerada el tejido social, es labor de los gobiernos y de las administraciones públicas la reconstrucción, preservación y fortalecimiento de éste, lograrlo se torna en un cometido que reviste gran dificultad y requiere de imaginación, creatividad, firmeza y búsqueda de nuevas fórmulas.

Es pertinente hacer referencia a que el Estado y la administración pública que le es inherente constituyen una de las invenciones más perdurables del hombre para lograr la organización, dirección y gobierno de las sociedades modernas, es la evidencia más manifiesta y expresiva de la organización política del conjunto de la sociedad; así mismo es la demostración más contundente del arreglo político que corresponde y aplica a las aludidas sociedades modernas, lo cual ha permitido establecer y prolongar en el tiempo el dominio político que se logra a través de la acción cotidiana de la administración pública para hacer factible, viable y legítima la acción del Estado y de su administración.

Han tenido que transcurrir varios siglos para consolidar el Estado y a la administración pública, los cuales se expresan fundamentalmente en tres órdenes de gobierno: Central, regional y local; en el caso de los estados que adoptan la forma de estado federal, se les denomina órdenes federal, estatal y municipal, de esta manera despliegan una labor que permite concretar los llamados fines del Estado que son interpretados por el grupo, partido o fuerza política dominante que, por dicha razón, disponen del control del gobierno y de la dirección y control de la administración pública.

Vale la pena destacar que el estudio de la administración pública ha tenido cultivadores de una visión y capacidad explicativa de tal magnitud que se han transformado en genuinos clásicos y, por tanto, sus obras son de consulta obligada para acceder al entendimiento de la naturaleza, carácter y racionalidad de la administración pública. El ya citado Carlos Juan Bautista Bonnin es uno de ellos, Javier de Burgos, Luis de la Rosa, Lorenzo de Stein, Woodrow Wilson, Leonard White, Dwigth Waldo, Georges Langrod, Baena del Alcázar y García de Enterría son otros tantos que pueblan el cuadro de des-

tacados estudiosos de esta ciencia social fundamentalmente aplicada. A través de sus planteamientos penetramos en las razones por las que las administraciones públicas actúan y accionan como lo hacen y por qué no de otra manera.

El punto de partida más consensado en que tiene lugar la formación del Estado moderno es la época del movimiento de amplio impacto y trascendencia, conocido universalmente como el *Renacimiento*, al que se añade un acontecimiento de fuerte significado para la Europa Continental, la firma de la Paz de Westfalia (1648) cuando se definen y delimitan los que adquirirán forma de estados-nación, ambos eventos y procesos, entre los más destacados contribuyeron a perfilar el desarrollo de la entidad política por antonomasia: el Estado moderno, la cual tiene ya una duración de más de tres y medio siglos y todo indica que seguirá prolongándose en el tiempo y el espacio y marcando en buena medida los senderos por los que se conducen buena parte de las sociedades de nuestro tiempo.

El dominio político implantado a lo largo de los siglos por el *Leviatán* estatal, ese monstruo bíblico partidario del orden según nos lo explicó en su momento Thomas Hobbes, seguramente no sólo se justifica por tal dominio, sino que es indispensable y hasta imperativo que respalde tal imposición, tal statu quo en beneficio de intereses predominantes, que legitime una acción que se extiende hacia las grandes masas o clases populares. Según lo plantea Giandomenico Majone, se requiere que convenza, explique, argumente y persuada; en este sentido tiene que formular, consensar políticas públicas que impacten a públicos amplios, velar por la seguridad de la población, cuidar de la integridad de la ciudadanía, promover y preservar los derechos humanos, fomentar la calidad de vida, desarrollar facultades morales, materiales e intelectuales de los individuos y de las sociedades, mantener y fortalecer el tejido social y muchas otras responsabilidades que están a cargo del Estado y de la administración pública. Las mencionadas se antojan como algunas de las funciones y cometidos fundamentales que realmente lo justifican y legitiman, de otra manera su deterioro, desgaste y extinción estarían a la vista, podríamos inclusive hacer referencia al ocaso y fin del Estado que estaría atravesando por una fase terminal, lo que plantearía otras formas de organización político-social, lo que de alguna manera ya anuncia la denominada gobernanza, concepto a través del

cual se explican las nuevas tendencias relativas a la participación de públicos mayores y diferenciados en la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas, es ni más ni menos que la muestra más evidente de la capacidad creciente de organización de la sociedad frente a o con el Estado.

Con relación al conjunto de problemas que planea y provoca el crimen organizado, que han puesto en jaque y en evidencia al Estado mexicano, al gobierno, a los políticos y los administradores públicos, pareciera que está ganando la partida el primero; sin embargo, la fortaleza, legitimidad, responsabilidades y cometidos a cubrir por los segundos, deben perfilar escenarios en donde las políticas públicas, la acción coordinada y una fina y efectiva gestión de la participación social y ciudadana coloquen el fiel de la balanza de parte de la construcción de una sociedad con los suficientes anticuerpos para repeler de manera estratégica, inteligente y hasta sofisticada los múltiples embates del crimen organizado, toda vez que, salvo excepciones, no se trata de una lucha frontal sino de una lucha de largo plazo, donde educación, cultura, criterio cimentado y visión de futuro, son factores esenciales que están en juego. Desde luego también es básico tener en cuenta que el crimen organizado hunde sus raíces en la carne viva de la sociedad, puesto que es parte de ésta, resultado de excesos, aficiones, vicios y hasta de venta de escenarios de éxtasis, de un falso éxtasis que puede llevar a la muerte o que conduce a ella con demasiada frecuencia. El crimen organizado es multifacético, tiene mil caras y surge y actúa por donde menos lo esperamos, su presencia está tan inmersa en la sociedad que la lucha y combate es, al menos dilatado y hay que recorrer un largo, disparejo y sinuoso camino que es indispensable roturar día a día sin descanso, me parece que el destino de la humanidad está en juego.

Las administraciones públicas de México y los Estados Unidos tienen frente a sí un problema de gran calado en el conjunto de implicaciones que tiene el tráfico de drogas ilegales, las cuales son de suyo múltiples y complejas, sin embargo, es posible verlo como una oportunidad de una acción conjunta, coordinada, guardando las especificidades, autonomías y compromisos nacionales e internacionales en que cada una se encuentra inmerso, lo que incluye convenios firmados, entre otros. En cuanto a los asuntos de ca-

rácter común la intersección entre ambos países es de dimensiones mayúsculas; es una serie de evidencias de los asuntos a tratar, desarrollar o combatir que el acercamiento entre ellos resulta claramente manifiesto. En los hechos la citada intersección ha ido dilatándose, me parece que estamos ante la oportunidad de hacer más conciencia y efectuar un análisis detenido por parte de diferentes actores, orientado a generar sinergias favorecedoras y dar forma a soluciones viables y duraderas.

## **Reflexión final**

Existe una apreciación acerca de que de los problemas y las crisis se desprenden soluciones viables, o al menos se aclaran éstos, se delimitan y decantan, lo cual es un principio fundamental para tender a plantear líneas y estrategias de solución de corto, mediano y largo plazos. Respecto al problema del tráfico de drogas ilegales los gobiernos y las administraciones públicas, tienen una febril actividad, acciones y políticas preventivas (educación, empleo de calidad, apoyo a la juventud, inteligencia estratégica, estudios de futuro, etcétera), o acciones correctivas coordinadas que incluyen a las dependencias y entidades de la administración pública de los órdenes federal y estatal, así como las que permite la legislación al orden municipal de gobierno y la que debe establecerse con las organizaciones de la sociedad civil identificadas con el problema, entre otros.

En el presente trabajo colectivo de investigación el planteamiento de los problemas afines lo hemos denominado la tormenta perfecta, los temas han sido ampliamente sugeritivos y sugerentes, han bordado en cuestiones de múltiples aristas, lo que de conjunto considero permitirá a los públicos interesados profundizar en aspectos poco explorados, sólo esperamos que sean de utilidad para el ámbito académico y, fundamentalmente, en el de la función pública y sector social.

Me parece fundamental destacar que la iniciativa para dar forma al presente libro que de manera conjunta realizamos académicos de México, los Estados Unidos y Canadá, cayó en tierra fértil, inclusive puedo afirmar que despertó entusiasmo y un amplio interés por parte del grupo de autores, puesto que se aborda una serie de aspectos, procesos

y problemas que se comparten esencialmente por parte de México y los Estados Unidos, a los cuales es indispensable brindar una atención creciente, analizar los múltiples ángulos que tiene el problema o problemas centrales, desprender y plantear una serie de alternativas, acciones y estrategias que sean realimentadas por políticas públicas que mitiguen este gran problema.

Como he destacado en varias ocasiones, se trata de una cuestión que reviste alta complejidad, por lo que es indispensable analizarla desde una perspectiva multidisciplinaria, de tal manera que podamos visualizar el problema objeto de estudio holística y transversalmente y ponderar los múltiples factores que están en juego a fin de construir escenarios futuros viables, ello es posible.

Quiero dejar constancia de mi amplio agradecimiento a Denis Proulx, Kurt A. Johnson, Mike Noll, Mario Rivera, Sofía Solís, Ramona Ortega-Liston, Rajade Berry-James, Espiridion Borrego, autores norteamericanos y canadienses, así como a José Antonio Rosique Cañas, Gloria Rosique Cedillo, Adriana Plasencia Díaz, José Luis Cisneros, Angélica Pérez Ordaz, David Arellano Gault, Enrique Cabrero Mendoza, Oscar Mauricio Covarrubias Moreno, Miguel Moreno Plata y a Ricardo Uvalle Berrones, quienes han dedicado de manera empeñosa parte de su tiempo para hacer una realidad el presente proyecto editorial; desde luego reitero mi reconocimiento a mi colega y amigo Donald E. Klingner por su trascendente iniciativa, la cual ha generado sinergias fundamentales y lo hará más en lo futuro en torno a uno de los asuntos públicos de mayor complejidad que comparten nuestros países.

#### **Referencias bibliográficas**

- Astorga, Luis, *México, transición democrática, organizaciones de traficantes e inseguridad*, en *Razón Pública*, s/n, Bogotá, Fundación Razón Pública. (2009)
- Astorga, Luis, *El tráfico de armas de Estados Unidos hacia México. Responsabilidades diferentes*. (2010) Informe de Política del International Drug Policy Consortium consultado en línea el 03 de julio de 2013 en la página: <http://www.seguridadcondemocracia.org/oco-im/documentos-de-analisis/el-trafico-de-armas-de-estados-unidos-hacia-mexico.-responsabilidades-diferentes.html>

- Bonnin, Charles-Jean. *Principios de Administración Pública*.  
 Compilación y estudio introductorio de Omar Guerrero.  
 México, FCE. (2004)
- Comisión Intersecretarial para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (CIPSVI)  
*Bases del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia*.  
 Gobierno de la República, México. (2013)
- Covarrubias Moreno, Oscar Mauricio. *El problema de la coordinación en el gobierno contemporáneo*.  
*Hacia un estado federal coordinado*.  
 México, IAPEM. (2006)
- Covarrubias, Mauricio. *The Challenges of Interdependence and Coordination in the Bilateral Agenda: Mexico and the United States*. In Jack W. Meek, and Kurt Thurmaier Ed. *Networked Governance: The Future of Intergovernmental Management*.  
 Washington DC: SAGE Publications. (2011)
- Crónica del Sexenio 1982 – 1988, cuarto año,  
<http://mmh.org.mx/nav/node/605>
- Diario *El Universal*, 12/12/2006.
- Diario *La Jornada*, 11/08/13.
- Diario *El Economista*, 02/02/15 y 03/02/15
- Ganster, Paul, edited. *Cooperation, Environment, and Sustainability in Border Regions*.  
 San Diego State University Press, Institute for regional studies of the Californians. (2001)
- Hobbes, Thomas, *El Leviatán* (1651)
- Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP),  
 Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México. (2009)
- Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (LGPSVI)  
 Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, México. (2012)
- Morales y Gómez, Juan Miguel y Roberto Moreno Espinosa. –Coordinadores–  
*Democracia y gestión pública. Fundamentos para la Reforma del Estado en México*.  
 México, UAEM, Miguel Ángel Porrúa. (2011)
- Moreno Espinosa, Roberto, et al. *La administración pública estatal y municipal en el Estado de México en los procesos de globalización, apertura e intercambio*.  
 México, IAPEM. (1996)

Observatorio Nacional Ciudadano Seguridad, Justicia y Legalidad  
*Reporte periódico de monitoreo sobre delitos de alto impacto*, Mayo-agosto de 2012  
Observatorio Nacional Ciudadano Seguridad, Justicia y Legalidad, México. (2012)

Revista de *Administración Pública* (2012). *Las políticas públicas sobre migraciones*,  
México, DF, Vol. XLVII, No. 2 (mayo—agosto, 2012)

Revista *Buen Gobierno*, No. 11 semestral, Jul-Dic, 2011

Revista *Buen Gobierno*, No. 13 semestral, Jul-Dic, 2013

Revista del CLAD *Reforma y Democracia*, No. 53, Jun. 2012

Secretaría de Seguridad Pública, *Programa Nacional de Seguridad Pública, 2008-2012*.  
Secretaría de Seguridad Pública Federal, México. (2008)

SEGOB/FONAPO-Fundación BBVA Bancomer. *Anuario de Migración y Remesas*.  
México, 2014

Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana *Modelo de Prevención Social del Delito*  
Secretaría de Seguridad Pública, Gobierno Federal, México. (2012)

Uvalle Berrones, Ricardo —Coordinador— *Perfil contemporáneo de la administración pública*.  
México, IAPEM. (2005)

# 3 Tráfico de drogas y administración pública. Una relación natural y un problema global

Denis Proulx

---

LA VIOLENCIA QUE HOY SE VIVE EN MÉXICO es el resultado del tráfico de drogas en Colombia y Brasil, lo que, a su vez, tiene relación con los casos de Bolivia, Perú y otros países de la región. Los mercados de la droga se acomodan a las barreras estatales que intentan limitar el consumo. El tráfico de drogas es muy rentable y favorece la utilización del dinero sucio para fines muy variados, como la protección de sus negocios y mercados o la obtención de discreción y seguridad.

Hay estados productores, de tránsito y consumidores. Los estados productores y los de tránsito tienden a convertirse también en consumidores y éstos, a su turno, llegan a dominar a los productores. El tráfico de drogas es un mercado dinámico en el cual los actores intercambian papeles porque los gobiernos los atacan e imponen límites a su empresa, creando numerosos obstáculos; los traficantes se adaptan rápidamente, cambiando los métodos, mejorando la productividad y los sistemas de distribución e incluso, los productos.

Esto también sucede en los países desarrollados (Costa, 2010). Sólo por narcotráfico, el crimen organizado genera más de 300 mil millones de dólares por año (ONUDD, 2012). Una parte de estos recursos se genera en jurisdicciones «dudosas» y en sectores económicos no controlados, pero la mayor parte escapa a los controles y entra en la economía global. Los traficantes necesitan controlar estos flujos de caja (mediante inversiones en bienes raíces, en turismo, entretenimiento y juegos de azar) y la circulación del dinero informal. Pero ¿qué está en juego para quienes participan en esta actividad y cuáles son sus intereses y limitaciones?

Las mayores ganancias se obtienen allí donde las drogas se consumen: solamente el 5% del producto del opio afgano llega a los agricultores, los comerciantes y los insurgentes; en el caso de la cocaína, el 70% de las ganancias se queda en los países consumidores (Costa, 2010).

El tráfico de drogas es, ante todo, una actividad económica que se desarrolla mediante estrategias que buscan dominar los mercados y evitar que la intervención del Estado restrinja el crecimiento del negocio. Es un negocio muy rentable, pero es ilegal. Por ello, los traficantes deben encontrar la manera de utilizar sus enormes ganancias para evitar que su negocio sea clausurado o restringido por las autoridades y evitar ir a la cárcel o ser asesinados. Por otro lado, necesitan ganar respetabilidad para impedir, en lo posible, ser investigados, es decir, requieren negocios en los cuales invertir a efecto de legitimar y blanquear sus ganancias.

Cualquier actividad económica que les permita utilizar su dinero, les proporcione documentos contables válidos y les confiera respetabilidad, es buena. Obtener ganancias es secundario y con el paso del tiempo, finalmente, éstas se obtienen porque invertir puede ser rentable en muchos sentidos. La industria de alimentos, los servicios o cualquier otra actividad económica, ya sea un lavadero de autos o una universidad privada, constituyen una buena inversión. Los traficantes diversifican sus actividades y por ello, con frecuencia, terminan dirigiendo importantes grupos de empresas, controlando así las principales cadenas de suministro (Araujo, 2001).

La administración pública hace referencia a las leyes y a su ejecución, así como a la reglamentación financiera y a la actividad policíaca, todo lo cual entra en conflicto con el tráfico de drogas puesto que los narcotraficantes requieren de políticos y funcionarios públicos crédulos, complacientes que, llegado el momento, sean capaces de *mirar hacia otra parte*. Sin embargo, la corrupción, las amenazas o la eliminación física no constituyen el único medio para el logro de este objetivo. En efecto, las buenas relaciones con las autoridades pueden lograrse siendo cordial y amistoso con gente incauta, es más sencillo que la corrupción pura y dura. La mayor parte de las personas no cree poder ser

manipulada, controlada u organizada por individuos con intereses ocultos. Ser un buen ciudadano, dar dinero a organizaciones benéficas, crear puestos de trabajo en la región, constituyen herramientas eficaces para ser aceptado. De esta manera los traficantes evitan tener a la policía o a los políticos averiguando demasiado sobre sus actividades, con lo que preservan sus mercados y sus ganancias.

Geffray (2001a) explica esta estrategia desde el punto de vista del narcotraficante, como una técnica para ocultar el negocio o, si ello de hecho no es posible, para limitar la actividad de los funcionarios del Estado encargados de aplicar la ley. El objetivo es convencer a estos funcionarios de no atacar a los traficantes, permitiéndoles, al mismo tiempo, conservar su trabajo. Obligarlos a abandonar su empleo implicaría comenzar de nuevo el problema, lo cual no es interesante para el narcotraficante. En este sentido, el procedimiento habitual consiste en ofrecer dinero, beneficios o servicios específicos que los funcionarios desean y si esto no funciona, amenazarlos, incluso de muerte: Véndanos su tierra o negociamos con su viuda (Ballvé, 2011).

A menudo el tráfico prospera a causa de fallas en la gobernanza. En Colombia, el tráfico de drogas ha constituido un grave obstáculo para la descentralización, porque los gobiernos fuertes son capaces de ofrecer una mayor resistencia a los traficantes (Gutiérrez Sanin *et al*, 2010; Serrano *et al*, 2011).

En muchos casos los funcionarios están mal pagados y se encuentran en una situación difícil, por ello, la tentación es grande cuando los narcotraficantes les ofrecen dinero y contactos. La otra vía utilizada por los traficantes consiste en ganar respetabilidad como personas que aportan a la sociedad, al deporte o a la economía, para luego ganar el apoyo de funcionarios públicos crédulos. En América Latina, en Asia y en América del norte, los traficantes hacen contribuciones a las campañas electorales. Con ello obtienen contactos políticos y la posibilidad de ejercer influencia en la sociedad a favor de sus intereses.

Un policía italiano que trabaja en la lucha contra la Mafia afirmó, en un programa de la televisión canadiense<sup>1</sup>, que el Canadá y los países nórdicos son lugares ideales para los criminales, pues allí las leyes penales son más blandas y existe la presunción de que “somos gente honesta y el crimen es para otra persona”. De esta manera, los ciudadanos no son conscientes de la situación y los delincuentes se aprovechan de la suavidad de las leyes penales para operar con libertad. En estas circunstancias, la legitimidad política de los Estados que reciben la influencia del tráfico de drogas se ve afectada (Geffray, 2001a). La percepción política de los ciudadanos sobre su Estado y sobre los políticos tiene efectos en materia de legitimidad, aun cuando el dinero que el narcotráfico les proporciona pueda permitir a algunos políticos mejorar su imagen y ganar mayor legitimidad.

Schiray (2001a) señala que en las regiones en donde las instituciones estatales tienen menor capacidad de control e intervención, existe una mayor compenetración entre las actividades económicas lícitas y el tráfico de drogas; quienes participan en el comercio ilegal gozan de una posición dominante en la vida económica e incluso en la vida política local. Esto ha resultado particularmente evidente en algunos estados amazónicos de Brasil. Cuando las instituciones públicas ejercen poco control, ciudades completas de tamaño intermedio pueden florecer o decaer en razón del tráfico de drogas, de su modificación o su retiro. La redistribución de las ganancias también puede estimular sectores importantes de la economía regional y las empresas de la economía formal.

En Brasil, una Comisión de Investigación del Parlamento Federal (CIPF) sobre el tráfico de drogas implicó a 800 personas (Shiray, 2001). Eran, en su mayoría, gente de *cuello blanco*, incluyendo diputados federales y funcionarios electos de diferentes estados, aunque había muy pocas personas de Río de Janeiro o de São Paulo y aún menos “vips” económicos o políticos. En la Amazonía brasileña, el Estado no está equipado para ejercer el control que demanda la ley. Además, algunos de sus representantes están asociados con las organizaciones criminales y pueden, eventualmente, ejercer dicho control en su propio beneficio, haciendo uso del monopolio estatal de la violencia en favor de sus intereses.

<sup>1</sup> *Enquête*. Radio Canadá televisión, 4 de octubre de 2012

## Los mercados

Desde el punto de vista del mercado, Perú, Bolivia, Pakistán, Afganistán y Birmania son las *economías de la droga* más importantes. Y aunque la distribución de drogas puede también ser importante en Brasil, México, China e incluso en Colombia, el tráfico de drogas sólo representa una fracción marginal del conjunto de sus economías.

Según un informe del año 2012 de la *Oficina de las Naciones Unidas sobre las Drogas y el Crimen*, 230 millones personas, o sea el 5% de la población adulta del mundo, utilizaron alguna forma de droga ilícita en 2010 y la cifra de personas que tienen un problema de drogas es de 27 millones (es decir, el 0.6% de la población mundial). La superficie de la tierra utilizada para el cultivo de coca ha bajado un 18% desde el año 2007 y 33% después del año 2000. No obstante, el informe no arroja datos sobre el aumento en la productividad de esta planta, aun cuando, en materia de cocaína, se ha observado “un descenso en la producción, pero no una caída en el consumo global” (ONUDD, 2012:35). Debe haber un aumento en la productividad, pues el consumo y los precios permanecen estables, mientras que las superficies de cultivo se reducen.

Muchos autores han escrito acerca de la incapacidad de los gobiernos para controlar el mercado ilegal de drogas, argumentando que el esfuerzo es enorme y, en última instancia, inútil, y que en consecuencia deben legalizarse las drogas (Alexandre, 2009; Becker *et al*, 2006; Inkster & Comolli 2012). Algunos consideran que, al menos en parte, los resultados de los esfuerzos de control son positivos (Preston IV, 2004). La mayoría reconoce que el tráfico tiene un efecto trágico, especialmente en los países andinos, en México y en Afganistán, desestabilizándolos y comprometiendo su futuro.

Pocos adictos dejan de consumir drogas a causa del aumento en los precios; no piensan siquiera en reducir el consumo (Costa, 2010). Las medidas de largo plazo en materia de drogas tienen algún éxito, como la disminución en la prevalencia anual del consumo de cocaína en América del Norte, que pasó del 1.9% al 1.6% entre 2009 y 2010 (ONUDD, 2012). Sin embargo, cuando los productores de drogas se enfrentan a una dis-

minución en el consumo tienden a abrir nuevos mercados en otras partes, generando, en la medida que el mercado se amplía, nuevas guerras entre pandillas, como las de México o Centroamérica.

Controlar el mercado de los países en donde la droga es importante es una cuestión esencial para los traficantes. Al comienzo, cuando el narcotráfico penetra en un país, ocurre un fenómeno de producción en virtud del cual, los productores y los traficantes necesitan de otros traficantes para gestionar la distribución de su producto. Esto sucede cuando las restricciones impuestas en los países productores obligan a los traficantes buscar socios de tránsito en un país con un marco jurídico “más suave”, que puedan hacer los contactos necesarios. Posteriormente, el socio de tránsito se convierte en el líder y comienza a imponer sus condiciones.

A nivel micro, los productores ordinarios no ganan mucho dinero, generalmente son agricultores pobres que tratan de aumentar sus ingresos. Los funcionarios encargados de la erradicación a menudo enfocan sus esfuerzos en estos agricultores, pero son los grupos a quienes éstos venden su producto, quienes ganan más dinero. Ambos comparten los mismos problemas: tienen temor de la aplicación de la ley que puede impedirles continuar con su negocio, temen a la policía que los puede enviar a la cárcel y a los otros traficantes que pueden robar sus mercados protegidos y gastar su dinero sucio. Es aquí cuando la administración pública entra en escena.

### **De México a la América Central y al África occidental: la evolución del mercado**

En 1972, Turquía prohibió la exportación de opio a los Estados Unidos, creando una ventana de oportunidad para los traficantes mexicanos, quienes, en un lapso de tres años y después de haber tenido una participación del 15%, pudieron asegurar el 80% del mercado estadounidense de la heroína. Más tarde, los Estados Unidos y México decidieron embarcarse en una operación conjunta para la erradicación de la amapola.

A pesar de que el Estado mexicano había manifestado su deseo de cooperar con Washington en la lucha contra el narcotráfico, a mediados de la década de 1980 quedó en claro que los traficantes estaban listos para llevar sus actividades a niveles superiores (Insker & Comolli, 2012) así la *Operación Cóndor* puso en evidencia el nivel de corrupción de las fuerzas mexicanas, varios arrestos de alto perfil se efectuaron entre las filas de la policía.

Actualmente la mafia mexicana de las drogas está tratando de “heredar” las rutas de la droga que, en su momento, fueron organizadas por notorios grupos criminales colombianos dirigidos por los traficantes que hoy están tras las rejas (El Espectador, 2012).

### **El efecto *cucaracha* en la América Central**

Cuando las fuerzas gubernamentales combaten a los narcotraficantes, éstos se desplazan a otras áreas, así, a consecuencia de la lucha contra las drogas en México, se desarrollaron carteles de la droga en Guatemala, Salvador, Honduras y Nicaragua, en los cuales los criminales locales y las *Maras* (bandas) juegan un papel activo (Insker & Comolli, 2012).

### **El África Occidental**

El África Occidental, en especial Nigeria, fue alguna vez un proveedor de heroína para los Estados Unidos (Insker *et* Comolli, 2012). Luego, se convirtió en el centro principal de envío de marihuana hacia el Reino Unido. La presión ejercida por las flotas de guerra que transitaban desde Sudamérica forzó a los traficantes de esa región a volcarse hacia el África Occidental en busca de nuevas rutas. Por esta razón, cargamentos provenientes de Colombia y Venezuela han sido interceptados en Guinea Bissau y en Ghana, países en los que la pobreza, la corrupción y una débil gobernanza, hacen que la situación sea perfecta para los traficantes. Hoy, las economías de algunos de estos países están centradas en la droga y muy pocos de los otros sectores económicos sobreviven. El dilema que enfrentan queda ilustrado en el doble estándar que demuestran a la hora de combatir el narcotráfico.

En Liberia y en Sierra Leona, el porcentaje de personas jóvenes que utiliza las drogas es muy alto: en el caso de Sierra Leona, el 65% de los niños de la calle usan cannabis, el 6.8% consumen cocaína y el 5.6% heroína.

La enorme cantidad de dinero que genera el narcotráfico constituye un peligro constante para las instituciones débiles, haciéndolas depender del dinero del narcotráfico y de los narcotraficantes mismos, comprometiendo así su futuro. La gobernanza se debilita y se vuelve informal pues debe responder a la necesidad de blanquear el dinero proveniente del narcotráfico (Gutiérrez Sanin *et al*, 2010; Insker and Comolli, 2012). Gutiérrez Sanin al igual que Insker and Comolli (2012) señalan que estos factores juegan un papel importante cuando los narcotraficantes escogen los lugares de cultivo (de la coca o la amapola). Los países débiles son el lugar predilecto para los narcotraficantes porque pueden hacerse fácilmente del control de los gobiernos respectivos, haciendo de ellos y de sus habitantes las víctimas colaterales de las severas restricciones que se establecen en los países consumidores.

## **El Brasil**

En menos de tres años un traficante de drogas se convirtió en el «rey» de una ciudad brasileña de 20,000 habitantes, cerca del río Tarauacá (Araujo, 2001). Poseía docenas de negocios, incluyendo tres taxis aéreos, un negocio de bebidas gaseosas, barcazas fluviales, estaciones de venta de combustible, una planta de torrefacción de café, haciendas ganaderas, depósitos, un bar y varios almacenes.

Hacia 1980, algunos traficantes bolivianos establecieron sus laboratorios en el estado de Beni. Los brasileños los proveían de insumos químicos y los bolivianos les pagaban con cocaína, ayudando así a los brasileños a establecer su propio negocio. Un narcotraficante estableció buenas relaciones con políticos y con varios funcionarios públicos «VIP» (Geffray, 2001b). El piloto del gobernador y un diputado federal se convirtieron en sus asociados, el diputado se encargaba de la prospección de mercados en Brasil y en Europa y del manejo de las inversiones en el sector privado, así como de las rutas de tránsito a través

de América Latina. Cuando, en 1985, el traficante fue arrestado por la policía brasileña, los diputados estatales firmaron peticiones denunciando la violencia y el hostigamiento policíaco contra él, al mismo tiempo, se ofrecieron como garantes de su honorabilidad. El traficante fue juzgado y absuelto en 1987 y sus operaciones se incrementaron, aunque el negó todas las acusaciones. Su socio, el diputado federal fue juzgado y condenado.

Otro brasileño empezó a comprar café a fin de blanquear el dinero que obtenía del narcotráfico (Geffray, 2001b). Así, compraba por encima del precio de mercado y lo vendía por menos. Pronto la competencia desapareció, en unos casos por bancarrota y en otros porque sus testaferros la compraron. Jugaba un papel muy importante como negociador entre los productores, los comerciantes y el mercado nacional, de tal manera que su compañía se convirtió en el principal comprador de café del estado, incluso los productores de otros estados venían a venderle. Nadie podía comprender cómo lograba manejar un negocio tan exitoso. Por ello y teniendo en cuenta la pobreza de los suelos de la región y altos costos de transporte, los políticos, los funcionarios públicos e incluso los empleados del Banco Mundial empezaron a hablar del *milagro de Rondonia*. Los productores locales de café jamás se quejaban de los precios ni demandaban la ayuda del Estado. Luego, temiendo a las élites comerciales locales y a fin de neutralizarlas, se vinculó a la política a nivel local y estatal. Era generoso con mucha gente y se volvió muy popular. Donaba juguetes y chocolates a los niños pobres, entregaba bebidas gaseosas a los eventos caritativos y hacía donaciones a los políticos. Las élites, los políticos y los funcionarios públicos quieren a la gente respetable.

En la actualidad Brasil adelanta una campaña muy fuerte contra los productores (Lyons, 2012). El gobierno cruza las fronteras a fin de combatir a los narcotraficantes, envía soldados al Perú para luchar junto al ejército de ese país, situando cerca de 10,000 elementos en los puntos críticos del contrabando de drogas. Los brasileños poseen dos *drones* y planean adquirir doce más; han firmado tratados de cooperación con sus vecinos y planean incrementar en un 30% el pie de fuerza de la policía federal; sin embargo, comparados con los que se invierten en Colombia, los recursos son limitados. Con cerca de un millón de usuarios, Brasil es el segundo mayor mercado de cocaína en el mundo,

luego de los Estados Unidos. Según Lyons, Cardoso, el antiguo presidente del Brasil, no cree en la utilidad de la lucha contra las drogas, en su opinión, los traficantes siempre encontrarán la manera de construir laboratorios en alguna otra parte, con lo cual se pierden todos los millones gastados en esta lucha y entretanto, mucha gente morirá.

## Colombia

Colombia es un caso notable en razón de la importancia que tuvo en el mercado de las drogas y de las consecuencias del narcotráfico sobre su economía y su sistema político. A diferencia de otros países fuertemente comprometidos en el tráfico de drogas, su situación parece mejorar. ¿Cómo llegó Colombia a esta situación, en la que la producción y el tráfico de drogas, mezclados con la protesta social, han conducido a la violencia, al secuestro, a las guerrillas y a los paramilitares?

Los conflictos externos, como lo explica Braudel (1985), contribuyen a la fundación de las naciones y a promover el desarrollo de los gobiernos, así mismo, ponen en evidencia la necesidad de la presencia del Estado y, posteriormente, la obligación de éste de actuar cuando los hechos amenazan su autonomía y su independencia. Gracias a los conflictos, los ciudadanos caen en cuenta de aquello que comparten y esto consolida el significado de la nación. En este sentido, los conflictos con la guerrilla son, tal vez, el elemento que forzó la creación de un Estado moderno en Colombia, obligando al gobierno a negociar con los distintos grupos existentes en el país y que, históricamente, habían sido ignorados. En Colombia, la violencia política existía antes que el problema de las drogas se hiciera presente (Dufort, 2007), especialmente durante la época conocida como *la violencia* (1948-1960). Muchos editoriales de los periódicos colombianos afirman que estos conflictos surgieron por la falta de presencia estatal en muchas regiones. «En Colombia, el proyecto político nacional se ha visto muy disminuido por la deficiente presencia estatal y, en algunos casos, por la ausencia del aparato del Estado, en buena parte del territorio nacional.» (Mason 2005:5 (traducción del inglés); Murillo *et al*, 2002).

Las industrias tradicionales fueron el plátano y el café. En las regiones bananeras la violencia era peor: las empresas multinacionales imponían su voluntad usando la fuerza, matando a los líderes sindicales, creando así frustración y disturbios sociales y económicos. Las empresas bananeras hacían lo que querían y el Estado se hacía de la vista gorda. Esta situación generó revueltas sociales propiciando el surgimiento de grupos de izquierdistas y justificando los movimientos revolucionarios. En las regiones productoras de café la violencia era menor, pues la gente trabajaba en cooperativas, lo cual permitía una mejor la distribución del empleo y de la riqueza.

Colombia está compuesta de tres países diferentes (González, 2008). En primer término, un grupo de varias ciudades de buen tamaño que incluye, entre otras, Bogotá, Cali, Medellín, Barranquilla y Cartagena; en segundo lugar, las selvas amazónicas, aún hoy difícilmente accesibles, y en tercer lugar, las costas pacífica y atlántica. Al comienzo, se colonizaron las ciudades y se dejó de lado el resto del país. Luego se colonizaron otras zonas, primero las montañas y posteriormente la selva. La frustración generada en las regiones se dirigió hacia el centro y es entonces cuando aparecen las guerrillas y la producción de coca, dada la falta de presencia permanente del Estado. Hasta los años ochentas la violencia se quedó en la periferia, hasta que la guerrilla comenzó a moverse hacia el centro. Esto produjo una ofensiva militar para proteger las ciudades y una ofensiva paramilitar que buscaba defender la Costa Caribe. Colombia pasó de ser jugador menor en el mundo de la droga, productor de hoja y pasta de coca, a ser un líder en materia de producción y tráfico (Pécaut, 2002). La producción masiva de coca requiere de la ausencia del Estado y Colombia era el candidato ideal en razón del desorden y la violencia, de la debilidad del poder central y de la ausencia de seguridad y protección de los derechos humanos (Mason, 2005). Las guerrillas ocuparon este vacío.

En este ambiente la corrupción crece, se manifiesta en los tribunales, en la policía y en todos los asuntos legales. Se trasfiere a la construcción, al comercio y a la agricultura. La corrupción contribuye a financiar los partidos políticos, aun cuando los políticos la condenen. Si la ley no logra atrapar los criminales, estos pueden hacer lo que quieran y sus negocios florecen. La efectividad de las sanciones requiere de un aparato estatal

que actúe con prontitud y este no era el caso. Cómo lo explican F. González y C. Esteban Posada (2001) la administración de justicia sufre de congestión y por ello las leyes no se aplican correctamente.

Las condiciones del mercado han determinado la actuación de Colombia en materia de producción de drogas. Al comienzo, su papel principal fue proveer al Perú de los insumos químicos necesarios para la producción de cocaína y luego transformar en cocaína la pasta de coca proveniente del Perú y de Bolivia. Posteriormente, los traficantes cayeron en cuenta que era mucho más simple producir la hoja de coca en el país, en lugares alejados, y después hacer ellos mismos el mercadeo. Los productores de un país necesitan de la ayuda de los proveedores situados en otro, y luego estos últimos se convierten, cuando ello es posible, en productores y posteriormente, en traficantes. Colombia no tenía una tradición de cultivo de coca, pero se convirtió en el epicentro de la cocaína -hasta que necesitó la ayuda de los mexicanos-. El gobierno colombiano reaccionó tardíamente frente al narcotráfico y el tratado de extradición que firmó con los Estados Unidos en 1987 generó mucha violencia, sobre todo cuando el jefe narcotraficante Pablo Escobar y el cartel de Medellín desafiaron directamente al Estado. El cartel perdió, pero su derrota dio lugar al surgimiento de numerosos grupúsculos de narcotraficantes que lucharon para retomar el tráfico.

En Colombia resulta difícil separar la información sobre la economía legal y la ilegal, pues las dos coexisten y se superponen: los cultivos ilícitos se ocultan dentro de los lícitos y el dinero sucio se invierte en actividades legales dentro de la economía formal (Leiteritz *et al*, 2009). Las actividades ilícitas están directamente relacionadas con el conflicto armado. Quienes trabajan en los cultivos de palma oleaginosa explicaban la existencia de este cultivo como una tentativa de cultivar un producto diferente de la coca. En apariencia era muy bueno, pero Leiteritz *et al* muestran que el cultivo de palma de aceite ha requerido el desplazamiento de la población con la ayuda de paramilitares, con oleadas de masacres y homicidios que aterrorizan a la población. El tráfico ha estimulado el conflicto entre guerrilla de izquierda y los paramilitares de derecha y ha mantenido vivos y activos a ambos bandos.

## Las FARC y las AUC

Las *Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia* (FARC) eran un grupo revolucionario maoísta cuyos miembros, inicialmente, se opusieron al cultivo de coca. Posteriormente establecieron un impuesto del 15% en las áreas que ellas controlaban y luego comenzaron su propia producción y entraron de lleno en el negocio del tráfico de drogas.

En 2002 sus ganancias fueron de cerca de 140 millones de dólares, lo cual les permitía sostener un ejército de cerca de 16,000 hombres (Insker y Comolli, 2001). En los últimos años el gobierno las ha combatido, reduciendo significativamente el número de sus tropas y la extensión de su territorio. Según el propio gobierno, en la actualidad las FARC producen el 70% de la cocaína colombiana (Insker y Comolli). En 2012, el Ministerio de Defensa de Colombia, estimando su participación en el mercado en un 50%, calculó que las ganancias anuales de las FARC fluctuaban entre 2.4 y 3.5 miles de millones de dólares y que el número de sus miembros era, en el mayor de los casos, de 8,000 hombres (El Tiempo, 30 de octubre 2012).

En reacción contra las FARC y a fin de combatirlas, los cultivadores rurales y las élites locales organizaron las *Auto-defensas Unidas de Colombia* (AUC). Éstas se volvieron aún más violentas que las FARC y pronto comenzaron también a traficar. Algunos propietarios de tierras en el departamento de Córdoba nos relataron que vendieron sus tierras luego que las AUC los visitaron. Les ofrecieron sólo una fracción del precio de sus tierras, pero no tenían otra alternativa más que vender y jamás recibieron una escritura pública de venta. Las AUC se desmovilizaron en 2006, pero muchos ciudadanos señalan que si bien la mayor parte de los líderes fueron enviados a los Estados Unidos para ser juzgados, los otros dirigentes de importancia se reintegraron a la vida civil y la mayoría de los miembros de bajo rango permanecieron en el negocio ilegal. «¿Usted que escogería, volver a una situación en la que ganaba \$ 100,000 (US \$ 50) trabajando en una granja», nos preguntaban, «o ganar US \$ 1,000 permaneciendo fuera de la ley?».

En octubre de 2012 las FARC retomaron las negociaciones con el gobierno. Sin embargo, los combates entre las dos partes continuarán durante las conversaciones. El gobierno colombiano se negó a un alto al fuego a fin de evitar que las FARC pudieran aprovechar el cese de hostilidades para rearmarse, como ya lo hicieron en el pasado. Las FARC han sufrido pérdidas importantes como resultado de la ofensiva militar del gobierno, pero éste no ha tenido éxito en la lucha contra el Bloque Sur, un grupo de las FARC que se opone a las negociaciones y opera en una región aislada que produce el 70% de la cocaína de las FARC.

En cuanto a las AUC, éstas intervienen cada vez más en las elecciones (Acemoglu *et al*, 2009). En 2002 tuvieron una influencia directa sobre las votaciones, cambiando los patrones electorales y definiendo quien tenía derecho a presentarse como candidato. Cuando las autoridades incautaron el computador de Jorge 40, un jefe de las AUC, hallaron pruebas de más de 500 asesinatos y de nexos incriminatorios con muchos políticos.

Los nexos entre políticos y paramilitares son extensos y profundos (López, 2007; Valencia, 2007; Romero, 2007; Serrano Zabala, 2007; Acemoglu *et al*, 2009; *website* verdadabierta.com). En 2009 se encontró que un tercio de los legisladores colombianos tenía nexos con los paramilitares y que las elecciones, tanto en 2002 como en 2006, estaban amañadas. Las AUC profirieron amenazas generales de muerte si los candidatos «correctos» no ganaban. En otros lugares seleccionaron dos candidatos y permitieron a la gente votar libremente por un tercero. Para los candidatos, negarse a seguir las órdenes de las AUC significaba la muerte. Aunque también hayan sido culpables de interferir en la política, las FARC han sido menos activas en esta materia, tal vez por su falta de interés en la democracia.

El monto del presupuesto de defensa de Colombia no guarda proporción con los problemas sociales y la pobreza extrema del país, durante cerca de 30 años ha perdido entre un 2% y un 3% del PIB cada año. Según Insker y Comolly (2012: 65) de no ser por este gasto desproporcionado en defensa, la economía nacional sería “entre un 75% y un 125% más grande de lo que es hoy”. Por otra parte, el narcotráfico genera solamente

entre un 1,5% y un 2% del PIB, es decir, mucho menos del pico del 8% de los años de mayor rentabilidad del cartel de Medellín.

Podemos concluir que el narcotráfico le entregó a las FARC una enorme cantidad de recursos que les permitió sobrevivir. La acción de las FARC generó la reacción de la guerrilla paramilitar de extrema derecha, que resultó ser aún más violenta que las propias FARC. Ambos grupos obligaron al Estado colombiano a reaccionar por la vía del gasto militar, a fin de defenderse. Este gasto, que afecta a toda la población, se explica en los párrafos siguientes.

Los recursos financieros que les entregó la cocaína – así como el dinero obtenido indirectamente a través del desvío de fondos públicos – fueron esenciales para el desarrollo y el mantenimiento de la actividad de los insurgentes, haciendo de la violencia un hecho permanente de la vida nacional (Eaton y Kurtenbach en Baumeister, 2007). Para Colombia, la cocaína ha tenido un elevado costo en términos de miles de vidas, de desarrollo económico, de inversión social y del funcionamiento mismo de sus sistemas sociales así mismo, ha provocado una forma crónica de guerra civil.

¿Qué habría hecho Colombia con todos los recursos que ha gastado combatiendo las drogas y los grupos armados fuera de la ley? La cocaína ha alimentado este conflicto, aunque, en todo caso, Colombia estaba lejos de ser un país rico y democrático antes que la cocaína llegara desde el Perú y Bolivia.

El gobierno de Santos debe manejar este grave problema de seguridad teniendo en cuenta que, a pesar de la ayuda norteamericana (*Plan Colombia*), el nivel de gasto en el área de defensa está debilitando la economía nacional. Durante el conflicto y en el curso de unos pocos años, la población de Colombia pasó de rural a urbana. El tráfico de drogas y la violencia política fomentaron el desplazamiento de cerca de cuatro millones de campesinos (Ballvé, 2011) entre 1997 y 2011. El desplazamiento fue muy violento y las tierras expropiadas fueron usadas por los paramilitares para la producción de drogas y para el blanqueo de dinero (Ballvé, 2009). El gobierno colombiano estima que cada año mueren

cerca de 25,000 personas a consecuencia del conflicto (El Tiempo octubre de 2012). Actualmente existe un plan de restitución de tierras y en una primera decisión la Corte Suprema ordenó la devolución de 160 hectáreas de tierra a 14 familias de la población de Mampuján, una de las regiones más afectadas. Doce años atrás, cerca de 150 hombres armados pertenecientes a un grupo paramilitar de las AUC habían forzado 338 familias a abandonar el lugar (Verdad abierta, 2012).

A partir del año 2000, en Colombia, la violencia urbana ha venido decreciendo a pesar del tráfico de drogas. Cabe preguntarse si esta violencia ha sido transferida a otros lugares como México, por ejemplo. No poseemos datos precisos sobre este fenómeno, pero la pregunta es interesante. ¿Es posible frenar la violencia generada por el narcotráfico en un lugar, sin que reaparezca en otro?

### **La Administración Pública (AP)**

Las economías del crimen se basan en la infiltración de las redes existentes dentro de la administración pública y en la amenaza del uso de la violencia, cuando la corrupción no funciona (Fabre, 2001). El tráfico de drogas requiere de Estados débiles con una administración pública reducida o limitada y con escaso control sobre los territorios periféricos. Dicho tráfico genera una violencia creciente, un constante peligro y la gente es asesinada. Dentro de la población local comienzan a presentarse problemas de adicción, amén de sociales y de salud pública.

Las administraciones públicas tienen el deber de hacer efectiva la prohibición, sin embargo, ésta ha demostrado ser improductiva e inútil. Históricamente, la prohibición de las drogas se estableció a causa de la presión ejercida por las iglesias americanas e inglesas (Alexandre, 2009), de la misma manera que la prohibición del alcohol se inspiró en las campañas de abstinencia (temperance movements) y en experiencias en China que asimilaban la prohibición a un instrumento de lucha contra el mal.

La administración pública no puede eludir la cuestión del narcotráfico pues, de hecho, está en el centro del fenómeno. En efecto, los traficantes de drogas necesitan de las administraciones públicas y aunque éstas preferirían no tener ninguna relación con ellos, ellos no pueden permitirlo. Dado que en un país la administración pública es el órgano estatal encargado de ejercer control sobre los traficantes, éstos constituyen un peligro constante para dicha administración.

El tráfico de drogas genera violencia, afectando a la población y provocando disturbios sociales, además alimenta guerras internas de larga duración y la lucha contra éstas ha demostrado ser muy costosa financiera, social y económicamente. Las guerras contra las drogas dejan a toda la población en el fuego cruzado de la batalla que libran los traficantes y sus propios gobiernos. Adicionalmente, la tentación de la corrupción es tan grande que muchos gobiernos pierden el respeto y la confianza de la población.

En el pasado, dejar de luchar contra las drogas fue desastroso, significó la muerte de cientos de miles de adictos. Pero luchar contra ellas ha sido peor, pues han muerto cientos de miles de personas inocentes. Hemos visto cual es la evolución de los mercados: el narcotráfico elude los controles establecidos en un lugar desplazándose a otro, beneficiándose de todas las ventajas que la globalización le ofrece al mundo (Varese, 2012), como las transacciones financieras no reguladas y las facilidades de viaje. Las tendencias económicas actuales buscan menos gobierno y menos controles gubernamentales, no obstante, la apertura de las economías crea nuevas oportunidades para las personas vinculadas al narcotráfico, así como problemas para los gobiernos, que ya están sobre endeudados. Los traficantes diversifican su negocio pasando del lavado de dinero al crimen virtual, al terrorismo y al tráfico de armas (Costa, 2010) y para los Estados se hace más difícil combatirlos.

### **Víctimas de las drogas y víctimas colaterales**

Las drogas producen numerosas víctimas y ninguna sociedad puede tolerar esta situación, por consiguiente, hay dos grandes temas de debate: en primer término, decidir si

los gobiernos deben continuar combatiendo a los traficantes de la misma manera en que lo han hecho, invirtiendo millones de dólares en los países productores y aceptando que un alto porcentaje de personas mueran o resulten heridas o sufran las consecuencias de la dominación económica, política y social de la violencia.

Uprimmy Yepes *et al* (2012: 28-30-34) muestran que en América Latina las sentencias por narcotráfico son muy largas. Son, en efecto, más largas que las sentencias por homicidio que se aplican en muchos países y el caso más grave es el de Bolivia. Allí, la duración de las sentencias ha aumentado significativamente década por década después de 1960. En el caso de Colombia, Perú y México, este aumento ha sido posterior a 1990, cuando las tasas de encarcelación se volvieron realmente extremas. Enviar más gente a la cárcel congestiona las prisiones y tiene un precio muy alto. WOLA (*Washington Office on Latin America*) muestra en su página web una entrevista con una mujer, madre soltera de tres hijos, que ha pasado 14 años en prisión por haber intentado traficar con 750 gramos de cocaína que le habrían reportado un ingreso de US \$125. Cuando fue arrestada su hija menor tenía dos años de edad, al llegar la sentencia a su fin, no podrá reconocerla.

Costa (2010) explica que el objetivo principal debe ser reducir la demanda de drogas a través del control o en su defecto, reducir el monopolio de la oferta de drogas a través de la legalización: si lo que motiva a los criminales son las ganancias, es allí en donde debemos actuar principalmente. Costa considera que hay razones de salud y económicas a favor de cada una de estas estrategias, pero que debería invertirse más en la prevención y en el tratamiento que en la ejecución de la ley. El presidente Santos (*El Tiempo*, 2012:4) opinó acerca de la criminalización del consumo en una entrevista con el diario *El Tiempo*: «si un hijo mío, Dios no lo quiera, se vuelve drogadicto, yo prefiero mandarlo a una institución a que lo curen y no a la cárcel».

Becker *et al* (2006) explican que, al ser inelástica la demanda en el mercado de las drogas, al tratar de disminuir el consumo lo único que se logra es aumentar el costo social de la ejecución de la ley.

Según Alexandre (2009) y Santos (2012), la prohibición no funciona y no logra castigar a las personas implicadas en el narcotráfico. Alexandre afirma que los estudios económicos, en buena medida, llegan a la conclusión de que las leyes relativas a la proscripción de las drogas no solo son ineficaces, sino, además, costosas. En los últimos años y a pesar de los esfuerzos realizados en materia de lucha contra las drogas, en Rusia el narcotráfico ha matado el doble de personas que la invasión a Afganistán (Costa, 2010).

### Otros problemas

En Colombia la violencia ha disminuido: en 2012 fue la mitad de lo que era en 2002, es decir, que descendió a los niveles de 1986 (El Tiempo, diciembre de 2012). Pero los cultivadores de coca no quieren que se legalice (Hernández Mora, 2012: 19). Se trata de agricultores que poseen granjas muy pequeñas, generalmente de menos de una hectárea y que sólo cultivan la coca necesaria para comprar comida y algo más. Actualmente, reciben US \$150 por kilo, es decir, menos de los US \$1000 que recibían doce años atrás. Temen a la guerrilla que combate la erradicación de la coca (la cocaína representa el mayor ingreso de las FARC) y temen igualmente a las personas que trabajan en la erradicación y que les ordenan continuar plantando la coca, porque si no hay más coca para erradicar pierden su trabajo. Los cultivadores afirman que legalizar la coca sería legalizar el vicio y el libertinaje. Mora afirma que las FARC obligan a la gente a trabajar para ellos, forzándolos a plantar minas para proteger sus campos de coca y utilizándolos como soldados cuando se presenta un ataque.

Santos (2012), el presidente de Colombia, ha criticado la estrategia de su país en materia de drogas: «va uno al Cauca y ve un campesino que está cultivando marihuana, y le dice: “usted está cometiendo un ilícito, tiene que erradicar o se va para la cárcel”. Y allá el gringo en Colorado metiéndose su varillo tranquilo» Agrega que la guerra contra las drogas ha sido un fracaso total y que sus consecuencias imprevistas son muchas y muy graves. Su posición es que el gobierno debería analizar y evaluar la situación. La actual política colombiana contra las drogas y las leyes respectivas son inútiles y muy costosas desde el punto de vista social y financiero. Los ex presidentes Cardoso

(Brasil) y Zedillo (México) han sugerido regular las drogas en vez de prohibirlas.

Tal vez podría hallarse una solución si quienes elaboran las políticas en los países afectados aceptan que la situación se volvió intolerable, aceptar este hecho implica buscar una solución diferente de enviar gente a la cárcel, cuando se sabe que las prisiones son el lugar perfecto para volverse un criminal. Portugal fue el primer país en descriminalizar la posesión de drogas para uso personal y tuvo tanto éxito que España e Italia decidieron imitarlo.

Para muchos productores la industria de las drogas es un negocio de menor tamaño, pero con lo que ellos producen otros hacen grandes ganancias. Las regiones productoras de drogas tienen varios rasgos comunes, como la existencia de grandes zonas de tierras baldías, escasa seguridad y una administración pública débil. La producción de drogas genera más violencia porque se ha convertido en el *modus vivendi* de grupos criminales como las FARC en Colombia y en el Perú, Sendero Luminoso (del que muchos temen que pueda regresar). Cualquier estrategia para combatir el narcotráfico debe tener en cuenta la violencia que hoy rodea a éste en México y la que aún existe en Colombia y en otros países. Combatir el consumo de drogas usando argumentos basados en la moral individual tiene sentido sólo si se tiene en cuenta que la violencia y los disturbios sociales propios de los países en donde se produce y se trafica la droga, tienen causas económicas y sociales, y éstas son también cuestiones morales.

Los consumidores de drogas en los Estados Unidos y en los países de la OCDE tienen cierta responsabilidad en el hecho de volverse adictos. Pero, ¿podemos decir lo mismo de los pequeños agricultores en Colombia, Perú o Brasil, que sufren las exacciones a las que los somete una guerrilla que ha hecho del narcotráfico su modo de vida? ¿Podemos decir lo mismo de las miles de personas que en estos países y en México, se convierten en las víctimas del fuego cruzado entre narcotraficantes? Los jóvenes africanos o afganos que se hacen parte del mercado de las drogas a causa de la presión de un grupo criminal, ¿poseen el mismo grado de libertad del que gozan los consumidores occidentales para hacerse daño a sí mismos?

De un lado están consecuencias perversas de la adicción a las drogas, como la desintegración familiar, los problemas de salud y laborales; del otro se encuentran el crimen, la violencia, la corrupción y la muerte causados por la producción y la comercialización de narcóticos. La administración pública tiene relación con el primer grupo, en cuanto debe ocuparse de las consecuencias sociales, de salud y económicas que tienen las drogas para las personas que la utilizan; y con el segundo grupo, en cuanto debe ocuparse de los problemas sociales, de salud y económicos que generan las drogas para todas las personas, independientemente de que las utilicen o no; incluyendo en este grupo los problemas presupuestarios relativos a la lucha contra las drogas, particularmente la utilización errada de fondos públicos en programas militares, en lugar de programas de salud pública.

Cuando se estudian las cuestiones morales relativas al consumo de drogas, resulta necesario tener en cuenta todos los elementos del problema, incluyendo la pérdida en la calidad de vida de las miles de personas que sufren no por causa del consumo de drogas sino a causa del tráfico de éstas. Debe incluirse en este grupo a las personas que han ido a prisión por largo tiempo, sus vidas destruidas, y el hecho de que allí se convierten en criminales experimentados. En Portugal, luego de la despenalización de las drogas, no solamente no disminuyó el consumo sino que el número de adictos inscritos en las clínicas de rehabilitación se triplicó entre 1999 y 2008.

Algunos ex presidentes de América Latina están abogando por la despenalización de las drogas y un presidente en ejercicio (Pérez Molina de Guatemala) defiende la legalización. La posición del presidente Santos a favor de la despenalización resulta particularmente interesante y, políticamente, muy valerosa; habida consideración de la ayuda de cerca de mil millones de dólares que recibe Colombia de parte de los Estados Unidos, en virtud del *Plan Colombia*.

La situación violenta que se observa en México tiene sus raíces en un pasado en el cual era frecuente la tolerancia de los políticos con el narcotráfico (Astorga, 2001). Hoy, al parecer, los traficantes se han independizado de sus amigos políticos, incrementando la

violencia. En una perspectiva más amplia, uno siente que el combate contra el narcotráfico es una batalla perdida: lo hemos visto, México vive una situación que se propagó desde Colombia y desde otros países. Quizá lo que hoy pasa en México, más tarde se vuelva habitual en el África Occidental, en donde ya varios Estados dependen del narcotráfico para su supervivencia económica.

También hemos visto que la administración pública puede ser el mayor obstáculo para el negocio del narcotráfico y por ello, los barones de la droga deben controlarla en la medida de lo posible. Entre más pequeña sea una administración pública, más fácil será someterla. Las administraciones públicas pueden crear leyes, implementarlas y presionar al ejército o la policía para que controlen a los traficantes, pero hacer esto es costoso y genera muchos problemas secundarios. Así por ejemplo, cuando los gobiernos fumigan las cosechas, castigan más a los productores individuales pobres que a cualquier otra persona en la cadena.

Desafortunadamente, en la mayoría de los países el problema del tráfico ha sido estudiado desde una perspectiva moral y social individualista, enfatizando así los problemas de salud y otorgándole a tales problemas más valor humano que a las víctimas colaterales y sistémicas del tráfico mismo. Hoy en día es necesario adoptar un punto de vista holístico y estudiar el problema de una manera más completa y, de esta manera, tener en cuenta los efectos globales de las políticas que las sociedades occidentales han estado aplicando, sin éxito, durante décadas.

### **Una conclusión sobre el caso de México**

México heredó el problema de la violencia del narcotráfico a causa de su cercanía con el mercado de los Estados Unidos. En 1917, el gobierno federal (Carranza) prohibió la venta de opio, pero algunos gobernadores estatales, como Cantú, continuaron promoviéndola, a pesar de la ley. El tráfico se utilizó para pagar las tropas, comprar armas y sostener la administración pública (Astorga, 2001). Las relaciones entre los traficantes, los políticos y el Estado han continuado de conformidad con este patrón. Lo que resulta novedoso en

México, es que los traficantes se han separado del apoyo político, pues lo necesitan menos que antes, en parte porque pueden combatir al Estado usando su propio armamento y siguiendo sus propias leyes. Los traficantes poderosos no tienen obligaciones ni restricciones morales: se sienten libres de matar o secuestrar a las personas y esto ha tenido un fuerte impacto en el nivel de violencia social. Cuando perdió el derecho de asociarse con los partidos políticos tradicionales, Pablo Escobar inició un ciclo de violencia de alto nivel, que finalizaría con su propia muerte.

¿Puede México librarse de la narcoviolenencia y, en caso afirmativo, de qué manera? La cercanía de México con el mercado norteamericano no puede cambiarse y el nivel de intercambio económico facilita todas las transacciones comerciales, entre ellas el tráfico. No puede haber sanciones o restricciones a las exportaciones mexicanas hacia los Estados Unidos, porque el intercambio económico entre las dos naciones es ya muy extenso.

Una posible solución es combatir la violencia con violencia, haciendo énfasis en el ejército, en la inteligencia y en la confrontación armada directa: sin embargo, esta estrategia es una de las principales causas del aumento en los niveles de violencia. El combate contra las FARC y los grupos paramilitares sólo ha tenido éxito parcial en Colombia, en donde la violencia se ha reducido.

Otra solución consiste en cortar los ingresos de los traficantes, controlando el tráfico mediante la administración pública. Esto fue lo que se hizo en América del Norte con el alcohol al final de la era de la prohibición. Esta solución implica despenalizar la posesión y legalizar la distribución, controlando al mismo tiempo la producción y la distribución. También implica desafiar directamente a quienes han originado la prohibición de las drogas, especialmente a las iglesias protestantes y a su moral individualista.

El combate contra el tráfico de drogas tiene un costo que muy pocos países están dispuestos a pagar. Incrementar impuestos a fin de aumentar la presencia del ejército y de la policía es impopular en todas partes, particularmente en los Estados Unidos. No hay datos disponibles en cuanto a los efectos a largo plazo del levantamiento de la prohibi-

ción, pero los casos de Portugal y de Estados Unidos, al final de la prohibición, nos entregan algunas pistas. El tráfico de drogas debe ser aceptado y analizado cómo un tema de mercados, en los que hay oferta y demanda y los productores están en la obligación de buscar constantemente nuevos consumidores para sus productos. Los traficantes de drogas son gente muy rica que tiene problemas para gastar su dinero, mientras que los gobiernos tienen el problema opuesto.

México está pagando un precio muy alto por la prohibición, en términos de violencia, de pérdida de calidad de vida y disturbios sociales y la situación no tiende a mejorar. No podrá mejorar a menos que suceda algo radical a nivel de todas las partes interesadas, tanto en lo relativo a la producción y al mercadeo como en lo referente al consumo.

#### Referencias bibliográficas

Acemoglu, D., Robinson, J.A. y Santos, R.J. *The Monopoly of violence: evidence from Colombia*.

MIT. Department of Economics (2009). Working Paper. 09-30. Nov 30, 2009.

Alexandre, M. *Sex, drugs, Rock and Roll and moral dirigisme: toward a reformation of drug and prostitution regulations*.

UMKC Law Review. [Vol. 78:1]. Pp 101-137. Disponible en: <http://ssrn.com/abstract=1512062> (2009)

Araujo, R. *Trafic de drogues, économies illicites et société en Amazonie occidentale*,

Revue internationale des sciences sociales, 2001/3 n° 169, p. 493-499. DOI : 10.3917/riss.169.0493.

Disponible en: <http://www.cairn.info/revue-internationale-des-sciences-sociales-2001-3-page-493.htm> (2001)

Astorga Luis, *Les limites de la politique antidrogue au Mexique*,

Revue internationale des sciences sociales, 2001/3 n° 169, p. 469-476. DOI: 10.3917/riss.169.0469.

Disponible en: <http://www.cairn.info/revue-internationale-des-sciences-sociales-2001-3-page-469.htm>

Ballvé T. (2011). *Territory by Dispossession: Decentralization, Statehood, and The Narco Land-Grab In Colombia*.

Paper presented at the International Conference on Global Land Grabbing. 6-8 April 2011.

Organized by the Land Deals Politics Initiative (LDPI) in collaboration with the Journal of Peasant Studies and hosted by the Future Agricultures Consortium at the Institute of Development Studies, University of Sussex

- Baumeister, R. *Resistance during the armed conflict in the Chocó, Colombia*.  
 Master's Thesis. Political Science and Master's in Development and International Cooperation.  
 (2007)  
 Department of Social Sciences and Philosophy. University of Jyväskylä. Finlandia. August 2007
- Becker, G. S., Murphy K. M. y Grossman, M. *The Market for Illegal Goods: The Case of Drugs*.  
 Journal of Political Economy, 2006, vol. 114, no. 1. University of Chicago (2006)
- Braudel, F. *La dynamique du capitalisme*.  
 París : Champs, Flammarion (1985)
- Costa, A. M. *The economics of crime: A discipline to be invented and a Nobel Prize to be awarded*.  
 Journal of Policy Modeling. Volume 32, Issue 5, September–October 2010, pp. 648–661.  
 United Nations Office of Drugs and Crime (UNODC),  
 Vienna International Center, Vienna, Austria (2010)
- Dufort, P. *Paramilitarisme et scandale de la parapolitique en Colombie*.  
 La Chronique des Amériques Octobre 2007 No.17.  
 Disponible en: <http://risal.collectifs.net/IMG/pdf/COL97.pdf> (2007)
- El Espectador. *The Mexican drug mafia seeks to “inherit” drug routes once organized by notorious Colombian crime syndicate “Los Rastrojos,”* periódico El Espectador, 12 de octubre de 2012
- Fabre, G. *État, corruption et criminalisation en Chine*,  
 Revue internationale des sciences sociales, 2001/3 n° 169, p. 501-508. DOI: 10.3917/riss.169.0501.  
 Disponible en: <http://www.cairn.info/revue-internationale-des-sciences-sociales-2001-3-page-501.htm>
- Diario *El Tiempo*, 7 de diciembre de 2012.  
 Bogotá. (Periódico colombiano)
- Caitlin Trent *Supreme Court calls on authorities to control crime in south-Colombia*  
 Diario *El Tiempo*. 27 de septiembre de 2012.
- Geffray C. (2001a). *Introduction : trafic de drogues et état*.  
 Revue internationale des sciences sociales, 2001/3 n° 169, pp. 485-492.
- Geffray C. (2001b). *Brésil: le trafic de drogues dans l'État fédéré du Rondônia*,  
 Revue internationale des sciences sociales, 2001/3 n° 169, pp. 485-492.
- González G. F.E. (ed.) . *Hacia la reconstrucción del país: Desarrollo, política y territorio en regiones afectadas por el conflicto armado*. © CINEP-ODECOFI Bogotá (2008)

- González, F., Esteban Posada, C. *Criminalidad, Violencia y Gasto Público en Defensa, Justicia y Seguridad*. Revista de Economía Institucional, No. 4, Primer Semestre, 2001. P. 78-102. Bogotá (2001) Consultado el 23 de septiembre de 2012: <http://www.scielo.org.co/pdf/rei/v3n4/v3n4a5.pdf>
- Gutiérrez Sanín, F., Barberena, V., Garay Salamanca, L. J. \* y Ospina, J.M. *25 años de la descentralización en Colombia*. Konrad Adenauer Stiftung, Bogotá (2010)
- Hernández Mora, S P.  
Diario *El Tiempo*, 6 de diciembre de 2012
- Inkster, N. & Comolli, V, *Drug, Insecurity and the failed State*.  
“Introduction”, Adelphi Series (2012a)  
Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1080/19445571.2012.677267>  
b. Chapter 1. *The evolution of the International drugs trade*.  
Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1080/19445571.2012.677272>  
c. Chapter 2. *Prohibition*.  
Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1080/19445571.2012.677275>  
d. Chapter 3. *The producer states*.  
Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1080/19445571.2012.677277>  
e. Chapter 4. *The Transit Regions*.  
Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1080/19445571.2012.677278>  
f. Chapter 5. *Alternatives to prohibition*.  
Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1080/19445571.2012.677284>  
g. Chapter 6. *Conclusion*.  
Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1080/19445571.2012.677285>
- Leiteritz, R., Nasi, C. y Rettberg, A. *Para desvincular los recursos naturales del conflicto armado En Colombia Recomendaciones para formuladores de política y activistas*. (2009)  
Colombia Internacional 70, julio a diciembre de 2009: 215-229
- Mason, A. C. *Constructing Authority Alternatives on the Periphery: Vignettes from Colombia*.  
International Political Science Review (2005), Vol 26, No. 1, 37-54
- Murillo, G. & Valdivieso, Y. *El escalonamiento de la crisis política colombiana*.  
wp núm. 201. Institut de Ciències Polítiques i Socials Barcelona, (2002).  
Disponible en: [http://ddd.uab.cat/pub/worpaper/2002/hdl\\_2072\\_1261/ICPS201.txt](http://ddd.uab.cat/pub/worpaper/2002/hdl_2072_1261/ICPS201.txt)

Pécaut, D. *Trafic de drogue et violence en Colombie*,

Cultures & Conflits [Online], Mafia, drogue et politique, online 31 dec., 2002.

Consultado el 2 de septiembre de 2012. URL: /index117.html

Posada Carbó, E. *Las elecciones presidenciales en Colombia*.

Área: América Latina - ARI N° 61/2006 Fecha 24/05/2006. Real Instituto Elcano (2006)

Preston IV, C.P. *Drugs and Conflict in Colombia: a policy framework analysis of Plan Colombia*.

Major Paper submitted to the Faculty of the Virginia Polytechnic Institute and State University in partial fulfillment of the requirements for the degree of Master in Public and International Affairs.

02 de diciembre de 2004. Blacksburg, Virginia

Salama, P. *Informe sobre la violencia en América latina*.

Revista de Economía Institucional, vol. 10, n° 18, primer semestre/2008, pp. 81-102.

Disponible en: <http://ssrn.com/abstract=1174382>

Santos, J.M. Entrevista en *El Tiempo*,

Bogotá, diciembre 7 de 2012

Schiray, M. *Introduction: trafic de drogues, organisations criminelles et politiques publiques*

*de contrôle*. ERES | Revue internationale des sciences sociales. 2001/3 - n° 169 pp. 389 - 396

Serrano, C. y Acosta, P. *El proceso de descentralización en Colombia. Proyecto gobernanza subnacional para el desarrollo territorial en los Andes*.

RIMISP. Centro Latinoamericano para el desarrollo rural (2011)

United Nations Office of Drugs and Crime (UNODC). Report

Vienna International Center, Austria (2012)

Varese, F. *How Mafias Take Advantage of Globalization*.

The British Journal of Criminology. Vol. 52 (2), 235-253 (2012)

Verdad Abierta (2012).

Disponible en: <http://www.verdadabierta.com/component/content/article/158-captura-de-rentas-publicas/4267-el-drama-de-los-desplazados-de-mampujan>.

Consultado el 30 de octubre de 2012

### **Comentarios generales y referencias**

Diario *El Tiempo*. *Miles de políticos, particularmente alcaldes han sido matados por rebeldes en Colombia.*

Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-6826807>

BBC. (British Broadcast Corporation)

Disponible en: [http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin\\_america/newsid\\_3173000/3173010.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_3173000/3173010.stm)

Cadena de noticias Caracol (Colombia).

Disponible en: <http://www.caracol.com.co/noticias/actualidad/veinticinco-alcaldes-asesinados-en-colombia-en-los-dos-ultimos-anos/20000426/nota/22683.aspx>

México, *Aunque la situación actual de México no inspira mucho.*

Disponible en: [www.fenammm.org.mx/site/index.php](http://www.fenammm.org.mx/site/index.php)

# 4 Políticas públicas en educación. *La tormenta perfecta* para mejorar la gobernanza transfronteriza. Hacia la construcción de una comunidad económica y social

Angélica Pérez Ordaz

*La mejor manera de acercar a dos vecinos es el conocimiento mutuo*

*(Daniel Cosío Villegas)<sup>1</sup>*

---

## Introducción

LA FRONTERA ENTRE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS constituye un espacio con características y dinámicas comunes y particulares que trascienden los límites geopolíticos de ambos países en el cual sin duda, la educación se convierte en un elemento sustantivo en el marco de una economía globalizada donde, ciudadanos mejor formados podrán responder mejor a los desafíos y oportunidades creados por la mayor integración económica a nivel mundial. La educación, como uno de los principales motores del crecimiento económico y el desarrollo social, impulsa la productividad y competitividad de cualquier región o país.

Es fundamental que los países trasciendan de los nacionalismos excluyentes, de los conflictos étnicos marcados por la xenofobia y la intolerancia, de fundamentalismos de carácter religioso y de mecanismos de exclusión a nivel mundial, hacia verdaderas comunidades económicas y sociales donde la educación se convierta en el instrumento decisivo para la comprensión de estos problemas y para proporcionar soluciones a los mismos. Solo la educación puede proporcionar a cada ciudadano los elementos indis-

<sup>1</sup> Tomado de : (Krauze, 2003: 14)

pensables para comprender y actuar en la sociedad, para cambiar en la misma medida que lo hace el mundo, sin buscar una adaptación al presente sino una anticipación del porvenir. Es un elemento vital para facilitar la participación activa de todos los ciudadanos en la sociedad y para impulsar la integración en el interior de cada país de aquellos que han sido excluidos de los beneficios del desarrollo. La educación conduce a la creatividad individual y mejora la participación en la vida económica, cultural y política de la sociedad. No se debe olvidar que la educación, además de su valor económico, constituye un derecho social, por lo que es preciso dejar de lado las dificultades y fortalecer los logros que han supuesto su universalización y consagración como tal derecho. En la actualidad debe responder a nuevas exigencias y a retos renovados; no basta con asegurar un cierto nivel de educación a todos los ciudadanos, ni su consideración como un proceso que termina a cierta edad. Hoy los poderes públicos deben potenciar una educación que dure toda la vida, ya que ninguna nación puede aspirar a la competitividad sin aprovechar el potencial del recurso más valioso: su capital humano (Urzúa, De Puelles y Torreblanca, 1995).

La segunda mitad del siglo xx fue escenario de una rápida modificación de los sistemas educativos en el mundo, resultado de las transformaciones sociales, económicas, políticas y culturales marcadas por el declive y fin del Estado de Bienestar, promotor de una era de prosperidad sin precedentes en el capitalismo, el cual entró en crisis hacia fines de la década de 1970 (Pérez Ordaz, 2009: 44). A dichas transformaciones suceden nuevas formas de organización, tanto al interior de los países, como externamente. Estos cambios se manifiestan en todos los campos de la vida social, en el desarrollo de la ciencia y la tecnología, en nuevas formas de organización económica entre los países y al interior de éstos mediante la conformación de bloques subregionales o regionales, para insertarse con mayor ventaja en la competencia internacional sustentada en una economía globalizada y diferenciada entre países pobres y ricos; un nuevo mapa mundial y la conformación de un nuevo orden internacional, en donde el capitalismo se instaaura como el sistema económico predominante.

La vida política, social y económica es impulsada por la intermediación de la producción y la transferencia de nuevos conocimientos y tecnologías de la información y la comunicación (TIC), la biotecnología y la nanotecnología. Se crean modelos educativos cada vez más globalizados o supranacionales, con sistemas educativos abiertos a la evaluación y al intercambio.

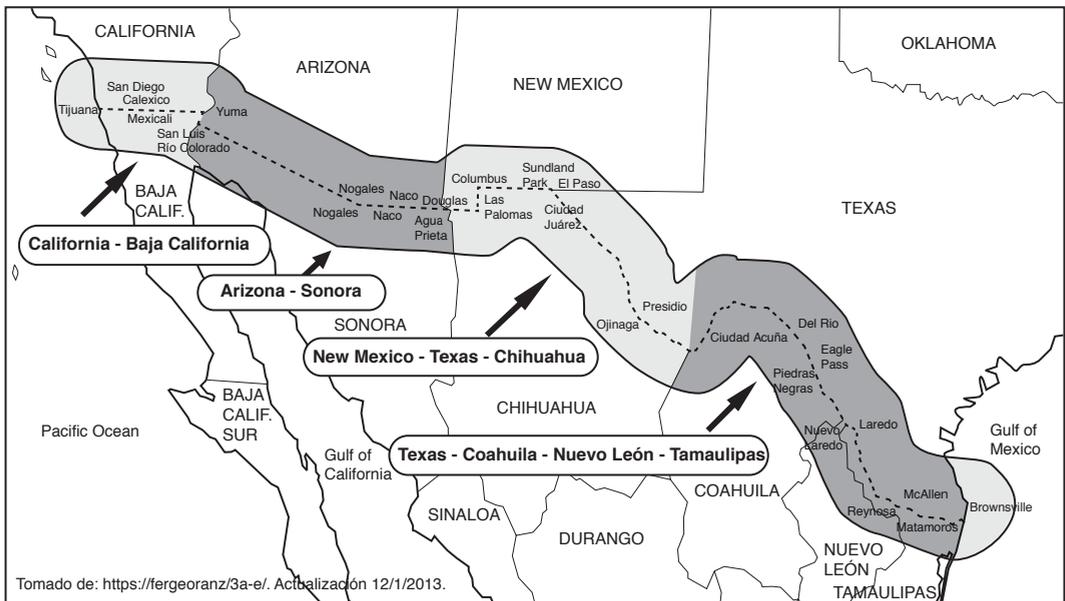
La conformación del macro-bloque económico entre México, Canadá y Estados Unidos, tres grandes países de nuestro continente, dio lugar a la creación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), con el cual inició la apertura comercial entre éstos, se fortaleció el proceso de globalización en la región y una mayor interdependencia de México con Estados Unidos, la cual incide en diversos planos de la vida social, económica, política y cultural de sus sociedades.

### **Globalización y desarrollo económico en la frontera México-Estados Unidos**

Tras la caída del Muro de Berlín a finales de la década de los ochenta, Estados Unidos se ha convertido en la primera potencia del mundo, debido a su poder económico, político y militar así como a su influencia cultural. Su poderío se debe fundamentalmente a que el capital humano con que cuenta ha sido el motor de su economía, desde su conformación como nación independiente y cuya inmigración a gran escala la caracteriza como una de las naciones del mundo étnicamente más diversas y multiculturales.

La relación comercial formalizada con el TLCAN profundizó los grados de integración entre las ciudades pares fronterizas de México y Estados Unidos, permitiendo un mayor y mejor grado de complementariedad y regulando un proceso que de modo natural se presentaba desde hacía varias décadas. El elevado número de cruces que se registran en las diversas ciudades fronterizas de cada uno de los países, por diversos motivos, refleja el alto grado de interacción, dependencia y complementariedad existente entre dichas ciudades pares de los dos países (Zamora, 2008:5).

México y Estados Unidos tienen una de las regiones fronterizas de mayor extensión y dinamismo en el mundo, su longitud de 3,185 kilómetros, se caracteriza por ser un territorio heterogéneo, en el que existe una mezcla de culturas, actitudes y tradiciones con un importante desarrollo económico y problemáticas sociales de diverso orden y magnitud. La población que radica en esta franja es de aproximadamente 15 millones de habitantes, más del 50 por ciento de ellos habita en el lado mexicano. Dicha población se encuentra distribuida en más de treinta ciudades llamadas hermanas que se localizan en ambos lados de la frontera. Indudablemente el impulso propiciado por la mundialización de la economía y la formalización del TLCAN ha impactado significativamente las economías regionales y municipales interfronterizas. Los estados colindantes de ambos lados de la frontera son, del lado mexicano, Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas; del lado de Estados Unidos California, Arizona, Nuevo México y Texas. Como lugar de encuentro la frontera implica comunicación, movimiento intenso de personas, bienes y servicios. Como ámbito de desencuentro ha tenido la función de controlar y regular dichas interacciones. Es aquí



donde también se concentran los obstáculos y oportunidades para los habitantes de ambos lados de la frontera (Rincones, 2004:0).

En México, los jóvenes representan el sector potencial económico más importante de la población, el bono demográfico en conjunto que, con una adecuada política educativa deberían ser una prioridad del Estado mexicano en la presente década. Estados Unidos por el contrario presenta un acelerado envejecimiento demográfico, de acuerdo al censo de 2010 la población de adultos mayores se incrementó, siendo los hombres mayoría respecto a las mujeres. Uno de los aspectos principales del informe muestra que en la última década, la población de entre 45 y 64 años aumentó en un total de 81.5 millones de personas; se estima que estos resultados se deben al envejecimiento de la llamada generación *baby boom* que nacieron entre 1945 y 1965 y que además se encuentran próximos a la jubilación. El número de personas mayores de 65 años se incrementó más rápidamente que otros grupos demográficos, con un 13.1% que significa aproximadamente 41.2 millones de personas. Del total de personas censadas en 2010, 159 millones son mujeres (50.8 por ciento de la población), mientras que los hombres eran 154.2 millones, es decir 49.2 por ciento (IndexMundi, 2013). La radiografía geográfica muestra que la mayor proporción se ubica en los estados fronterizos del sur del país, principalmente en California<sup>2</sup>, Florida<sup>3</sup> y Texas<sup>4</sup> que juntos conforman alrededor del 13 por ciento del territorio y cuentan con aproximadamente 15 millones de personas mayores de 65 años, lo que implica que en los próximos años el país exigirá una creciente demanda de capital humano altamente calificado.

En esta perspectiva, la marcada interdependencia que hay entre ambos países obliga a sus gobiernos a construir políticas públicas convergentes e incluyentes que den respues-

---

2 El estado tiene una población aproximada de 38 millones de habitantes y ocupa una superficie de 410,000 km<sup>2</sup>. Con estos datos, California se consolida como el estado más poblado de los Estados Unidos y el tercero con mayor extensión -después de Alaska y Texas- (Portal Gubernamental del Estado de California).

3 El estado tenía una población de más de 18.8 millones de habitantes en 2010, es el cuarto estado más poblado del país y con 170,304 kilómetros cuadrados, es el vigésimo segundo estado por superficie (Portal Gubernamental del Estado de Florida).

4 El estado abarca 696.241 km<sup>2</sup> y posee una población de 24.7 millones. Limita al sur con los estados mexicanos de Tamaulipas, Nuevo León, Coahuila y Chihuahua. Tanto en extensión como en población ocupa el segundo lugar de Estados Unidos (Portal Gubernamental del Estado de Texas).

ta oportuna y eficiente a la problemática que se genera en un territorio común, donde se concentra una parte importante de su población y de sus recursos. De ahí la importancia de que los firmantes del TLCAN se constituyan como una verdadera comunidad económica, con fines comunes y en beneficio de sus sociedades y, con ello, lograr el progreso económico y social, con un desarrollo equilibrado y sostenible, mediante un espacio sin fronteras y el fortalecimiento de la cohesión económica, donde se garantice la libre circulación de personas, servicios, mercancías y capitales, en un primer momento, en la franja fronteriza.

Un acuerdo bajo esta perspectiva permitirá a Estados Unidos contar con el capital humano necesario para cubrir las plazas vacantes, que ya han empezado a ser desocupadas por la generación de los *baby boomers*<sup>5</sup>. La fuerza laboral se ha reducido en las últimas dos décadas, puesto que en cada generación entran menos nativos a dicha fuerza, lo que constituye una de las razones para que este país revire hacia la inmigración como un apoyo sin el cual no será posible, cubrir este déficit de la economía<sup>6</sup>. De otra manera, en el corto plazo Estados Unidos deberá enfrentar el desequilibrio entre la demanda de trabajadores calificados y la oferta disponible.

El *Buró de Estadísticas Laborales* calcula que muchos de los empleos de mayor demanda en los próximos años dependerán de trabajadores altamente capacitados. De las 15 ocupaciones que se calcula crecerán por lo menos dos veces más que el promedio nacional (13 por ciento), 10 requieren por lo menos un grado asociado<sup>7</sup>. En el año 2005, cuatro de esas ocupaciones de alta capacitación tuvieron una mayor concentración de trabajadores inmigrantes que en la fuerza laboral estadounidense en general: científicos médicos (46 por ciento), ingenieros de programas de computación (35 por ciento),

---

5 Los *baby boomers* actualmente conforman la mayor parte de la vida política, cultural, industrial, académica y la clase dirigente en los Estados Unidos. Bill Clinton y George W. Bush, nacidos con mes y medio de separación a mediados de 1946, son los primeros presidentes de la generación del baby boom en EEUU. Sus carreras en el cargo ilustran el amplio y a menudo divergente espectro de valores y actitudes adoptadas por el grupo más grande generacional de Norte América. Hasta la fecha, los *baby boomers* también tienen los más altos ingresos de los hogares en los Estados Unidos (Smead, 2000).

6 No se debe olvidar que los inmigrantes representaron el 49 por ciento del crecimiento total de la fuerza laboral entre los años 1996 y 2000, y hasta 60 por ciento entre los años 2000 y 2004 (Gonzales, 2009:14).

7 Equivalente a un nivel técnico en México.

administradores de datos (21 por ciento) y profesores de estudios superiores (20 por ciento). (González, 2009:14).

Es en los estados fronterizos donde actualmente se concentra una parte importante del PIB del país (aproximadamente el 27% entre California, Texas y Florida) y al mismo tiempo, representan a aquéllos donde ha habido un mayor crecimiento económico en los últimos años. En California, 12 de las 15 ocupaciones que se calcula crecerán más rápido entre los años 2004 y 2014 requieren por lo menos un grado asociado.

Las áreas susceptibles son: ciencias médicas, ingeniería en computación, administradores de base de datos y enfermeros graduados, entre otros, donde por un lado, ya existe escasez laboral y por otro, un desequilibrio entre el nivel de las competencias de la población y el que se requiere para satisfacer la demanda de la economía estatal, la cual se incrementará si los gobiernos no son capaces de impulsar iniciativas que permitan el acceso a la educación media y superior de jóvenes nativos del país o inmigrantes (no ver a la educación como un privilegio, sino como un derecho), particularmente de los habitantes de la franja fronteriza con México, los cuales podrían contribuir a cubrir las plantas vacantes y con ello, a mejorar la economía de ambos países.

Proporcionar a los estudiantes inmigrantes la oportunidad de cursar estudios superiores y de ascender profesionalmente, estimula el potencial económico de estas poblaciones, así como de la economía estadounidense en su totalidad. Por el contrario, negarles esa oportunidad sería lanzar señales muy negativas en momentos en que, precisamente, elevar los logros educativos de los hispanos y otros grupos de inmigrantes resulta cada vez más importante para el bienestar económico de la nación (González, 2009:9).

### **Desarrollo económico y política de educación pública en la región transfronteriza**

No obstante dicha situación, diversos estados del país fortalecen y amplían las barreras de acceso a la educación media y superior de los inmigrantes, de ahí la importancia de una política educativa federal más global, integral e incluyente que resuelva las ne-

cesidades educativas y económicas. Democratizar la educación (particularmente, a los jóvenes de la franja fronteriza), permitirá al país contar con una fuente potencial de contribuyentes productivos a la sociedad y de trabajadores altamente capacitados para el país y estar preparado para asumir el reto en el futuro colectivo de ambos países. Estados como Nuevo México y Texas que permiten a los estudiantes indocumentados competir para obtener ayuda financiera, para continuar estudios postsecundarios, han obtenido resultados positivos. No se ha incrementado significativamente el número de estudiantes indocumentados, ni se han desplazado a los estudiantes nativos, ni ha disminuido económicamente al sistema educativo. Es más, dichas medidas tienden a incrementar los ingresos de las escuelas, atrayendo matrículas de estudiantes que de otra manera no asistirían a la universidad (González, 2009:23). Con la creación de un espacio económico y social común, desaparecerá la figura de “estudiante indocumentado”; su participación en los estudios de educación media y superior proporcionaría un potencial de éxito que justificaría la inversión de la escuela primaria y secundaria, fomentaría la inscripción universitaria y comenzaría a formar un nuevo sector de trabajadores y contribuyentes exitosos. Sería un reconocimiento y al mismo tiempo, se impulsaría a más estudiantes para que ingresen a la educación media y superior y participen en la fuerza laboral calificada, como una inversión para la economía de ambos países.

El *Instituto de Política Fiscal* (FPI, por sus siglas en inglés) (2009) con sede en Nueva York, declara que para mantener el crecimiento económico en Estados Unidos es necesario crear empleos especializados en sectores de punta como aeronáutica, biotecnología o informática. Ante la situación actual, el país se enfrenta a la demanda creciente de fuerza de trabajo calificada, lo que trae consigo un dilema a resolver en el corto plazo, la legalización de los inmigrantes indocumentados y la apertura de sus fronteras con México, para el acceso de jóvenes al sistema educativo, particularmente en educación media y superior y, con ello, sentar las bases para la construcción de una verdadera comunidad económica y social, con fines comunes y en beneficio de ambos países. Se calcula que en el curso de su vida laboral cada trabajador con estudios superiores pagará más de un millón de dólares en impuestos (Maciel, 2011:44).

Como se sabe, a partir de enero de 2011 comenzó a jubilarse la primera parte de los 80 millones de trabajadores nacidos entre 1945 y 1965. La Administración del Seguro Social estadounidense calcula que durante los próximos 20 años, cada día 10 mil trabajadores presentarán su solicitud de retiro. Por lo anterior, la demanda de mano de obra altamente calificada se incrementará paulatinamente y con ello habrá nuevos retos para la economía del país. De acuerdo con datos de la *Oficina de Censo*, en los próximos años se estima una disminución del crecimiento demográfico y un incremento de años de vida de los estadounidenses, por lo que la tendencia se perfila hacia el envejecimiento de la población. La población de más de 65 años crecerá de 38.7 millones en 2008 a 88.5 millones en 2050 y en ese lapso las personas mayores de 85 años pasarán de 5.4 millones a 19 millones. Ante esta situación, la Oficina de Estadísticas Laborales proyecta una disminución de la fuerza laboral con efectos adversos para el bienestar social, implicaciones importantes para la economía y una carga importante para los presupuestos de los gobiernos, como resultado de la demanda de seguridad social.

De acuerdo con proyecciones del gobierno federal, el número de personas registradas en el *Medicare* (seguro de salud financiado por el gobierno federal y disponible a partir de los 65 años) pasará de 47 millones en 2010 a 80 millones para 2030. Además, el número de beneficiarios del Seguro Social (pensiones financiadas por el gobierno federal disponibles entre los 62 y 67 años) se incrementará de 44 millones a 73 millones en los próximos 20 años. Actualmente ambos programas asistenciales tienen un costo equivalente al 8.4% del Producto Interno Bruto (PIB); de acuerdo con las tendencias observadas, para 2030 el porcentaje sería de 11.2%, equivalente a 1.4 billones de dólares (Maciel, 2011: 45).

El desequilibrio entre la fuerza laboral y el número de pensionados, aunado a la inflación que encarece los programas federales de *Medicaid* (programa federal de salud para personas de bajos recursos) y *Medicare*, elevará a escalas estratosféricas el déficit fiscal de Estados Unidos. Por otro lado, el crecimiento más lento en el número de trabajadores requerirá un aumento de la productividad por trabajador. Una clave para una mayor productividad es el incremento de capital humano calificado, es lo que mejora el bienestar individual y la economía regional o nacional. Sin duda, el capital humano impulsa el

crecimiento económico y social de los territorios (Schiller: 2008:0).

Las principales áreas donde habrá un gran número de vacantes son: ingeniería industrial, mecánica automotriz, aeronáutica, farmacéutica, química, entre otros sectores; si consideramos que los niveles de entrenamiento de los trabajadores de la nueva generación no cumplen con las características que requieren esos empleos, dichas vacantes serán sumamente difíciles de cubrir. De ahí la importancia de sentar las bases para el desarrollo de una verdadera comunidad económica y social entre México y Estados Unidos. No se debe olvidar que los inmigrantes contribuyen de forma significativa al PIB estadounidense, los trabajadores extranjeros son responsables del 20 por ciento de la producción económica en las 25 mayores áreas urbanas del país combinadas. En todas esas áreas metropolitanas los inmigrantes representan un 20 por ciento de la población, de manera que contribuyen a la economía en una proporción casi igual al porcentaje de su población. En esta perspectiva es fácil entender porque la inmigración y el crecimiento están fuertemente conectados (Fiscal Policy Institute, 2009). Por ejemplo, en ciudades como Miami, los inmigrantes representan el 37 por ciento de la población y conforman el 38 por ciento del PIB; en Los Ángeles los inmigrantes representan un 35 por ciento de la población y contribuyen un 34 por ciento del PIB, en San Diego ambas cifras son del 23 por ciento. Los hispanos constituyen un 46 por ciento de la población inmigrante en las 25 mayores áreas metropolitanas, que incluyen San Francisco, Washington, Dallas, Filadelfia y Chicago (Schiller, 2008:0). La razón por la cual su contribución es importante, es que ellos tienen más posibilidades de estar en edad laboral que los nacidos en Estados Unidos y que participan en una gama de trabajos más amplia de lo que se cree. Un 24 por ciento de quienes habitan las 25 zonas urbanas son profesionales u ocupan puestos de dirección. Otro 25 por ciento trabaja en el sector de ventas y en puestos administrativos o técnicos. Si bien es cierto que no se dispone de datos económicos respecto a los indocumentados, ellos son claramente una parte significativa del panorama de inmigración en el país (*Ibid*).

Ante la escasez de trabajadores calificados, construir un espacio económico y social común entre los países miembros del TLCAN sería un primer paso para incrementar

el tamaño de la fuerza de trabajo de Estados Unidos. Un segundo paso lo constituiría la creación de políticas públicas identitarias e integrales que fortalezcan la interacción cultural y el dinamismo económico y social de personas, bienes y servicios, en donde la educación adquiriera un rol fundamental para hacer frente a los desafíos de una creciente población no productiva que demandará servicios asistenciales en grandes proporciones para los miembros del TLCAN, particularmente Estados Unidos, pero que al mismo tiempo, abre mayores oportunidades de cooperación trilateral para la conformación de un gran bloque económico y geoestratégico en América del Norte.

Con una perspectiva de esta magnitud, se abre la puerta para que frente a la creciente demanda de trabajadores capacitados (tanto en el Senado como en el Congreso estadounidense), ya no sea necesario aprobar el *Acta Desarrollo, Ayuda y Educación para Menores Indocumentados (ActDream)* que a final de cuentas, representa un desperdicio de capital humano. Sin duda un buen punto de partida, sería asociar la política migratoria con los objetivos bien definidos del mercado laboral, las cambiantes realidades demográficas y los requisitos de unión social en una sociedad cada vez más variada (González, 2009: 2). Los inmigrantes han sido piedra angular del desarrollo, ahora es el momento de beneficiarlos y retribuirles un poco de la grandeza y riqueza del país.

Un espacio sin fronteras garantiza la libre circulación de personas, servicios, mercancías y capitales, en donde al mismo tiempo se consagra el derecho a no ser discriminado por cualquier motivo. Más tarde será necesario transitar de una visión estrictamente económica del derecho a la libre circulación a una visión política que fundamente el derecho a la ciudadanía.

La libre circulación implica que la población asentada en el territorio tenga derecho a acceder a los satisfactores básicos del desarrollo humano: educación, salud e ingreso, en condiciones de igualdad, tanto en el orden social como en el laboral. De ahí derivarían el fomento al empleo, la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, una protección social adecuada, el diálogo social, el desarrollo de los recursos humanos para conseguir un nivel de empleo elevado y duradero y la oposición a las exclusiones. La creación de

tales condiciones permitirá mantener la competitividad de la economía, el funcionamiento del mercado común y la armonización de los sistemas sociales.

En este contexto la educación adquiere un rol fundamental para el desarrollo humano. Altos niveles de educación se relacionan con un mayor acceso a los recursos y a su mejor uso, de la misma manera, con una mejor generación y conservación del capital humano. El acceso al conocimiento constituye un aspecto crucial para que las personas puedan realizar el proyecto de vida que valoren; al mismo tiempo, constituye uno de los factores decisivos para aumentar la productividad del trabajo e incorporar la innovación tecnológica y con ello, fortalecer la competitividad de la economía.

La educación es un mecanismo de movilidad social y el gasto educativo contribuye a una mayor equidad en las sociedades. La equidad en la educación es un desafío ético ineludible de los gobiernos para impulsar el desarrollo humano de sus pueblos. Asimismo la educación es un derecho de todos y para todos y debe ser otorgada en condiciones de igualdad de oportunidades y no discriminación y orientarse hacia la máxima expansión posible de las capacidades de las personas: cognitivas, sociales, económicas, políticas, afectivas, etcétera, en donde las herramientas adquiridas a través de ésta, sean útiles para integrarse y desenvolverse en la sociedad a la que se pertenece (Pérez Ordaz, 2009:47).

Sí la educación logra que los estudiantes adquieran las habilidades y conocimientos fundamentales<sup>8</sup> para un buen desempeño en la vida social, y –sobre todo– que ello sea independiente de sus condiciones de vida, estará haciendo su aporte para la vida de esas personas y comunidades. El compromiso de los gobiernos con la sociedad debe reorientarse no solo hacia la equidad, sino también hacia la calidad educativa, en donde al mismo tiempo se asuman los desafíos de satisfacer universalmente las necesidades básicas, se-

<sup>8</sup> Para lo cual también es preciso aumentar las capacidades profesionales de los docentes, mejorar su formación inicial y en servicio, dotarlos de más apoyo y recursos y abrirles nuevas oportunidades de desarrollo, así como impulsar el uso inteligente de las nuevas tecnologías que las convierte en poderosas herramientas para superar limitaciones de nuestra educación. Castells plantea que frente a la complejidad de los avances científicos y tecnológicos, es necesario distinguir entre las opciones que se presentan al aprendizaje: las elites aprenden creando, con lo que modifican las aplicaciones de la tecnología, mientras que la mayoría de la gente aprende utilizando, con lo que permanece dentro de las limitaciones de los formatos de la tecnología (Castells, 1999, 63).

cundarias y terciarias<sup>9</sup> de aprendizaje de la población de sus países, tales como disminuir la brecha que separa a quienes acumulan más y menos capital educativo y garantizar igualdad de oportunidades independientemente del origen social de los alumnos. Si en el corto plazo los gobiernos, mediante sus sistemas educativos, son capaces de ofrecer a sus pueblos oportunidades de acceso al aprendizaje con calidad, estaremos en posibilidades de avanzar hacia la construcción de una sociedad más justa y más humana.

Es en la educación media superior<sup>10</sup> y superior en donde las sociedades tienen una fuente invaluable de recursos para intensificar los esfuerzos de construcción y fortalecimiento de estructuras globales democráticas e incluyentes que incidan directamente en la calidad de vida de sus sociedades.

En este ámbito es fundamental que las políticas educativas sean políticas públicas, tendientes al fortalecimiento de un sistema unificado de criterios entre México, Canadá y Estados Unidos y a la consolidación de intereses comunes y compartidos con otros países. Lo que lleva a implicaciones enormes para una educación pública de calidad e inclusiva, dirigida a la consolidación de un perfil académico profesional que proporcione a los alumnos conocimientos, habilidades y competencias básicas para acceder a estudios de nivel superior o al mercado laboral, por lo que dichas políticas deben tener en cuenta las transformaciones que —por efecto de la globalización— experimentan los contextos de información, conocimiento, laboral, tecnológico y de significados culturales en que se desarrollan los procesos de enseñanza-aprendizaje. De ahí la importancia de impulsar mayores inversiones públicas en educación, pues ello facilita la acción de individuos responsables, creando al mismo tiempo la convergencia cultural. Es innegable que la educación juega un rol importante en promover la ciudadanía, crear un orden social más justo y equitativo y proporcionar las competencias básicas necesarias para la vida.

<sup>9</sup> Los gobiernos deben impulsar de manera categórica la educación superior, pues es en este espacio educativo donde verdaderamente se genera el conocimiento científico.

<sup>10</sup> La UNESCO propone construir en los niveles medio y superior un espacio abierto para la formación que propicie el aprendizaje permanente, brindando una óptima gama de opciones y la posibilidad de entrar y salir fácilmente del sistema, así como oportunidades de realización individual y movilidad social con el fin de formar ciudadanos que participen activamente en la sociedad y estén abiertos al mundo, y para promover el fortalecimiento de las capacidades endógenas y la consolidación en un marco de justicia de los derechos humanos, el desarrollo sostenible, la democracia y la paz (UNESCO, 1998: 4).

La conformación de un espacio económico y social común contribuirá al desarrollo de una educación de calidad, fomentando la cooperación entre los países miembros, donde se favorezca la difusión de las lenguas y la movilidad de estudiantes y profesores, se promueva el reconocimiento académico de los títulos y de los periodos de estudios, así como la cooperación entre los centros docentes, el intercambio de información y de experiencias sobre las cuestiones comunes a los sistemas de formación y el fomento para el desarrollo de la educación a distancia; tales prácticas se pueden completar con una política de formación profesional que facilite la adaptación a las transformaciones industriales, especialmente mediante la formación y la reconversión profesionales y su inserción y reinserción en el mercado laboral, en donde al mismo tiempo, se facilite el acceso a la formación profesional y se favorezca la movilidad de los educadores y de las personas en formación, especialmente de los jóvenes, se estimule la cooperación en materia de formación entre centros de enseñanza y empresas, incluyendo la cooperación con otros países y con las organizaciones internacionales competentes en materia de formación profesional.

La Agenda Educativa deberá orientarse hacia una mayor inclusión, mayor calidad, gestión y flexibilización de las estructuras académicas y administrativas, que serían resultado de una reforma curricular y de la creación de mejores opciones para su acreditación y certificación a nivel local y regional. Es necesario que los jóvenes adquieran las capacidades, habilidades y competencias que forman el cimiento para desempeñarse en la sociedad global del conocimiento y la información y al mismo tiempo, les permitan crear los lazos de solidaridad y confianza, tan necesarios para una convivencia democrática y equitativa entre los ciudadanos y los países del mundo.

Para avanzar en la sociedad del conocimiento y competir eficazmente en la economía globalizada, es esencial contar con una educación y formación de alta calidad, en la que se haga hincapié en el papel de la enseñanza en el triángulo del conocimiento (educación, investigación e innovación) y se mejore la gobernanza. Por lo tanto, es esencial: tener conocimiento del impacto económico y social de las políticas educativas y de formación; reforzar las medidas para garantizar un financiamiento sostenible; aumentar

las capacidades en función de la adquisición de competencias; corregir las desventajas socioeconómicas, dando prioridad a la equidad en el acceso, participación, trato y resultados; ofrecer preparación profesional y desarrollo continuo a los profesores.

Como elemento esencial del triángulo del conocimiento, la educación contribuye a potenciar el crecimiento y la creación de empleo. Por ello, es esencial intensificar los esfuerzos para establecer asociaciones entre las instituciones educativas y las empresas, y desarrollar la excelencia y las competencias clave en los distintos niveles de educación y formación.

Para mejorar la gobernanza, será esencial prestar atención permanente en los siguientes aspectos: fijación de prioridades en la política de educación y formación en una perspectiva de aprendizaje; supervisión e información de la evolución de las políticas nacionales; impulso a programas y fondos comunitarios. Como prerrequisito básico será necesario asumir una perspectiva de largo plazo que incorpore desde el enfoque de *competencias* en la educación, no solo la preparación de los chicos para competir en el mercado laboral local, regional y global, sino también rescatar los valores, la cultura, el desarrollo de saberes transferibles en diversas situaciones y esferas de la vida social, que permitan una estrecha relación entre necesidades sociales y población destinataria, en donde la escuela, además de ser un espacio de transmisión de conocimientos, se convierta en un espacio en el que se transfiera y aprehenda una visión común de los valores éticos y cívicos que se refieren a impulsar el aprendizaje permanente para fomentar el conocimiento, la creatividad y la innovación a partir del incremento de las capacidades básicas generales, la aplicación de estrategias de aprendizaje permanente y el reforzamiento del triángulo del conocimiento.

La tendencia actual en la educación se orienta hacia la creación de modelos flexibles, cuyo propósito es la construcción de un espacio de aprendizaje permanente que permita afrontar los retos económicos y sociales que implica la sociedad del conocimiento y habilite a sus ciudadanos para transitar de un entorno de aprendizaje a uno de trabajo y de una región a otra o de un país a otro para utilizar de la mejor manera

posible sus aptitudes y sus calificaciones. El aprendizaje permanente se constituye en una cuestión fundamental para arribar y desarrollarse en la sociedad del conocimiento. En el marco de la nueva economía, la política educativa de los países miembros deberá orientarse hacia una competitividad permanente, no solo en su territorio sino con otras regiones y países del mundo.

Sin duda el éxito de una política educativa está constituido por el reconocimiento de lo grave de una situación, así como la aplicación de un enfoque integral al diagnóstico del problema, en el que se involucren tanto autoridades como docentes para desarrollar políticas y estrategias específicamente focalizadas en el aula, que en primera y última instancia constituyen los espacios donde se podría avanzar hacia una mejora en el desempeño tanto de estudiantes como de profesores. En suma, es necesario impulsar el desarrollo y coordinación de todos los actores involucrados en el proceso, para que se conjunten sus esfuerzos tanto vertical como horizontalmente, se amplíe la difusión de los servicios que presta la escuela y se mejore la dotación de recursos, de tal forma que nuestros jóvenes se integren con éxito al mercado laboral.

Brindar a los estudiantes una formación integral significa educarlos para el desarrollo de sus capacidades intelectuales, culturales, éticas y sociales. Requerimos alumnos que tengan habilidades lógicas, críticas y creativas para enfrentarse a la sociedad del conocimiento, que puedan establecer relaciones interpersonales solidarias y respetuosas, así como trabajo en equipo, lo que se logra más fácilmente con una infraestructura adecuada en métodos innovadores de enseñanza-aprendizaje, aulas, talleres y bibliotecas adecuadas.

Es fundamental constituir verdaderas comunidades de aprendizaje, con los recursos necesarios para que los estudiantes se transformen en sujetos activos de su propio proceso de formación y adquieran la capacidad de aprender durante toda su vida; son necesarias estructuras curriculares flexibles, actualizadas y pertinentes; métodos educativos orientados a la autonomía, la creatividad, el aprendizaje y la innovación, el respeto, la tolerancia, etcétera, y el uso intensivo de las TIC. No obstante, estos aspectos serán insuficientes

si no se cuenta con mecanismos institucionales para evaluar y asegurar la calidad y se dispone de estrategias orientadas a propiciar la integración de los estudiantes al medio académico y social de las escuelas, así como de procesos de evaluación del aprendizaje transparentes y efectivos y de sistemas de información y seguimiento de las trayectorias escolares que permitan el diseño y la aplicación de estrategias adecuadas para propiciar profesionistas capaces de ocupar las plazas vacantes que demanda un espacio territorial en permanente innovación.

Es necesario que nuestros países reconozcan a la educación como una palanca del desarrollo y del crecimiento económico sostenible y como un instrumento para construir una sociedad más incluyente, con mayores niveles de bienestar colectivo. Lo que implica, como bien apunta Del Val (2011), una visión de Estado de largo plazo en donde la educación, la cultura y el conocimiento se conviertan en elementos centrales de una visión innovadora de la economía, la sociedad y la política. Se trata de imaginar y construir un escenario alternativo al que nos conducen las inercias que hoy marcan el rumbo de los países miembros del TLCAN.

## **Conclusión**

Es urgente replantear, desde una visión geoestratégica, los fundamentos de una política de educación, ciencia, tecnología y cultura, que sea considerada motor de desarrollo, la cual se sustente en un marco institucional innovador que impulse una política de largo plazo y la articulación de la educación, la ciencia y la tecnología en políticas públicas acordes a la realidad local y regional que viven nuestros países.

Sin duda las relaciones fronterizas México-Estados Unidos han estado marcadas por asimetrías en diversos planos de la vida económica, social y cultural. No obstante, la frontera representa hoy una oportunidad para ambos países. Es fundamental aprovechar la *vecindad* para construir una verdadera comunidad económica y social, en donde la política pública educativa contribuya a la formación de una tormenta perfecta para incentivar e intensificar la cooperación y el intercambio de experiencias tendientes al

progreso de las relaciones entre los dos países y al fortalecimiento del tejido social para mejorar las condiciones y calidad de vida de la población en ambos lados de la frontera. Si bien es cierto que las relaciones entre México y Estados Unidos han estado marcadas por encuentros y desencuentros, ambos países han sido *buenos vecinos* (1928-1952) debido a su alianza durante la guerra y a su complementariedad económica, asimismo han sido *vecinos distantes* (1953-1958) debido a las tensiones creadas durante la Guerra Fría por las posiciones adoptadas por México en la comunidad internacional y han sido también *vecinos asociados* (1994- ) con la firma del TLCAN (Krauze, 2003:12). Es hora de que se conviertan en *vecinos solidarios* con miras a la construcción de un espacio económico y social común en donde la educación se constituya en un motor del crecimiento económico y del desarrollo social y fortalezca la presencia y liderazgo de América del Norte a nivel global, beneficiando así a ambos países.

#### Referencias bibliográficas

Castells, Manuel. *La era de la información*.

México: Siglo XXI (1999)

Del Val, Enrique. *Educación superior, ciencia y tecnología en México. Tendencias, Retos y prospectiva*

Revista de la Universidad de México. Nueva época. Mayo 2011. No. 87 (2011)

Disponible en: <http://www.revistadelauniversidad.unam.mx/8711/delval/87delval02.html>.

Consultada el 12 de enero de 2012

Fiscal Policy Institute. *Immigrants and the Economy Contribution of Immigrant Workers to the Country's 25 Largest Metropolitan Areas with a focus on the five largest metro areas in the East*.

New York Fiscal Policy Institute. (2009)

Disponible en: [http://www.fiscalpolicy.org/ImmigrantsIn25MetroAreas\\_20091130.pdf](http://www.fiscalpolicy.org/ImmigrantsIn25MetroAreas_20091130.pdf).

Consultada el 25 de enero 2013

Gacel Ávila, Jocelyne. *La dimensión internacional de las universidades mexicanas*.

Revista de la Educación Superior. Vol. XXIX (3), número 115, julio-septiembre. México. ANUIES. (2000)

- González, Roberto G. *Young Lives on Hold: The College Dreams of Undocumented Students*.  
 NY College Board. (2009)  
 Disponible en: <http://advocacy.collegeboard.org/sites/default/files/young-lives-on-hold-college-board.pdf>. Consultada el 12 de febrero de 2012
- Indexmundi. *Perfil de población 2012*. (2013)  
 Disponible en: [http://www.indexmundi.com/es/estados\\_unidos/poblacion\\_perfil.html](http://www.indexmundi.com/es/estados_unidos/poblacion_perfil.html).  
 Consultado el 01 de febrero de 2013
- Jáuregui Díaz, José Alfredo y Ávila Sánchez, María de Jesús. *Estados Unidos, lugar de destino para los migrantes chiapanecos*.  
 Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal vol. 4, n. 1.  
 Universidad Autónoma del Estado de México, (2007)  
 Disponible en: [redalyc.uaemex.mx/pdf/151/15140101.pdf](http://redalyc.uaemex.mx/pdf/151/15140101.pdf)  
 Consultado el 12 de octubre de 2012
- Krauze, Enrique. *Historia de vecindad*.  
 Revista *Letras Libres*, No. 53. México. (2003)
- Pérez Ordaz, Angélica. *¿Hacia dónde avanzar? Tendencias de la educación en el mundo*.  
 Revista Eutopía. Segunda Época, año 3. No. 9 Ene-Mar. México,  
 Dirección General del Colegio de Ciencias y Humanidades.  
 Universidad Nacional Autónoma de México. (2009)
- Maciel, Alejandro. *La generación que se va*.  
 Revista Proceso número 1785. México. Cisa. (2011)
- Rincones, Rodolfo. *La frontera México- Estados Unidos. Elementos básicos para su comprensión*.  
 Revista Araucaria, Vol. 5 número 011. España. Universidad de Sevilla, España (2004)
- Schiller, Timothy. *Older Growing "Slowly, Getting Demographic Trends in the Third District States"*. (2008)  
 Philadelphia. Business Review Q4. pp. 21-28  
 Disponible en: [http://www.philadelphiafed.org/research-and-data/publications/business-review/2008/q4/brq408\\_growing-slowly-getting-older.pdf](http://www.philadelphiafed.org/research-and-data/publications/business-review/2008/q4/brq408_growing-slowly-getting-older.pdf).  
 Consultada el 15 de enero de 2013
- Smead, Howard. *Don't Trust Anyone Over Thirty: The First Four Decades of the Baby Boom*. (2000)  
 Disponible en: <http://www.howardsmeadcom/boom.htm>.  
 Consultada el 18 de diciembre de 2013.

Solana, Morales Fernando. *Tan lejos como llegue la educación.*

México. Fondo de Cultura Económica. (1982)

Portal Gubernamental del Estado de California.

Disponible en: <http://www.ca.gov/>

Consultada el 18 de diciembre de 2013

Portal Gubernamental del Estado de Florida.

Disponible en: <http://www.myflorida.com/taxonomy/government/>

Consultada el 18 de diciembre de 2013

UNESCO. *Declaración mundial sobre la educación superior en el Siglo XXI: visión y acción.*

*Marco de acción prioritaria para el cambio y el desarrollo de la educación superior.*

París. UNESCO. (1998)

Urzúa, Raúl, Manuel de Puelles y José Ignacio Torreblanca. *La educación como factor de desarrollo.*

Argentina. Organización de Estados Iberoamericanos. (1995)

Zamora Canizales, Federico. *Complementariedad e interdependencia comercial en la frontera*

*México-Estados Unidos.*

Revista CESUN-Universidad. Vol. 1. núm. 2. Octubre. México. (2008)

Disponible en: [http://www.cesununiversidad.aplicacionesweb.us/revistaCESUN/](http://www.cesununiversidad.aplicacionesweb.us/revistaCESUN/Complementariedad-Zamora%20Canizales.pdf)

[Complementariedad-Zamora%20Canizales.pdf](http://www.cesununiversidad.aplicacionesweb.us/revistaCESUN/Complementariedad-Zamora%20Canizales.pdf).

Consultada el 02 de diciembre de 2012

En última instancia, el desarrollo es de las personas. Las cosas no dan calidad a la vida, si no se transforma quien las produce y las usa; las técnicas no mejoran la existencia, si quien las maneja no es dueño de su destino; el poder no hace mejores a los pueblos, si no se ejercita como servicio; lo decisivo es el mejoramiento humano; es el ser, no el tener. Por ello, ninguna nación podrá avanzar en su desarrollo más allá de donde llegue la educación.

(Solana, 1982: 289)

# 5 Miradas del miedo: una reflexión sobre la violencia y el crimen en México

José Luis Cisneros

---

## Introducción

EN ESTAS LÍNEAS ABORDO UNA REFLEXIÓN sobre los efectos que traen consigo las muertes violentas que se desencadenaron como resultado de la denominada lucha contra el narcotráfico, particularmente pongo atención en el fenómeno y significación de la violencia extrema que se ha agudizado en los últimos años y se ha polarizado en dos grandes grupos, si es que se puede decir así; la violencia delictiva en la que se agrupa no solo la que es resultado de los delitos comunes, también se ha ganado un renglón aparte la violencia provocada por el conflicto entre los grupos de narcotraficantes y del crimen organizado: ejecuciones, secuestros y ajustes de cuentas. El otro es el que surge como efecto de la lucha y contención que el Estado despliega para tratar de contenerla. En este sentido solo me referiré a una, a la desplegada como resultado de las muertes violentas entre grupos pertenecientes al crimen organizado y la que se deriva de la lucha contra el narcotráfico, particularmente es a esa violencia que expone los cuerpos torturados, decapitados y desmembrados con un objetivo, provocar terror e imprimir un mensaje que induce miedo en la población. Para ello debo señalar que desde tiempo atrás he venido estudiando la violencia, particularmente desde aquello que llamo los múltiples rostros de la violencia, desde que he buscado no fijar mi reflexión desde la lógica del discurso oficial, es decir inscribir a la violencia como resultado de una lucha entre buenos y malos, entre delincuentes y ciudadanos, o entre autoridades y narcotraficantes; no, más bien lo que he pretendido es ver el fenómeno de las muertes violentas desde una lógica más compleja, cuyos matices nos han llevado a mostrar la existencia

de una tipología de las formas de muerte violenta, como un arma, o como un discurso estratégico para provocar terror en la ciudadanía; esta preocupación se ha convertido en un proyecto de investigación.

Es precisamente en el contexto de este proyecto de investigación que se han desprendido muchas reflexiones, una de éstas es la que he preparado en estas líneas, donde me apoyo en imágenes desde las cuales pretendo reconstruir el problema de la violencia y trato de dar una explicación de su significación social, justo para lograr aquello que afirma Paola Ovalle, (2010) el detenerse y mirar lo que no se quiere mirar, se trata de detener la mirada en esas escenas de terror y explicar el uso mediático de la muerte, cuya reflexión se obstaculiza como resultado de la velocidad de los acontecimientos en tanto la instrumentalización del terror orientado a quebrantar la voluntad de una demanda de justicia por parte de la población. Para ello me apoyo en imágenes difundidas principalmente en medios de información como el Diario Milenio, la revista Proceso y, de manera electrónica, el blog del narco.

## **El discurso de la violencia**

Las constantes quejas y reclamos por las secuelas que ha dejado esta lucha que inició el gobierno anterior (2006-2012) contra las redes de narcotraficantes, nos ha llevado a enfrentar condiciones límite, propiciadas por una violencia que se ha expandido cada vez más y con mayor fuerza en varias ciudades de nuestro país. Este incremento real no solo ha configurado la percepción de la ciudadanía sobre el fenómeno delictivo, también ha provocados profundas transformaciones en las formas de organización del espacio urbano al crear verdaderas comunidades amuralladas, así como la segregación de espacios residenciales. Ha modificado incluso el comportamiento de la ciudadanía, creando desconfianza y rompiendo y modificando las formas de socialización, alterando la salud mental y física de los pobladores al propiciar estrés y psicosis, en suma, ha provocado un profundo deterioro en la calidad de vida de los mexicanos.

En este horizonte se ha dibujado un conjunto de escenarios locales, regionales y nacio-

nales en los que la práctica de la violencia es vista, no sólo como resultado de la lucha de un grupo contra el otro, sino que también como una suerte de persecución y limpieza social dirigida a determinados grupos de la población, tanto por parte del ejército y de las fuerzas federales de seguridad, como por los propios grupos en cuestión. De tal suerte que en este escenario, la violencia ha logrado definir tanto el orden local como la dinámica de las relaciones entre los miembros de las comunidades al mostrarse propiamente en una geografía delictiva que se expresa en tipos y grados con los que se diferencian tanto las víctimas como los victimarios.

En este sentido, la violencia tiene que ser vista como una forma de dominio y control desplegada por operadores que la usan como un instrumento de control, tanto por parte de las instituciones encargadas de la lucha contra el narcotráfico, como por parte de los grupos de narcotraficantes en disputa o grupos de paramilitares que hacen las veces de mercenarios que se venden al mejor postor.

En esta instrumentación del uso de la violencia, hemos tenido que aprender que sus expresiones poseen una muy amplia y compleja gama de exposiciones; una la signada por el Estado para usarla como un escudo en contra de aquel ciudadano opuesto al que es calificado como virtuoso y cívico, que obedece las leyes y usa el camino de las instituciones públicas como una vía de legalidad; la otra es la contraria, está dirigida al que ha sido catalogado como el enemigo, el que corrompe y desvía el camino de la legalidad por sus malos hábitos, por su adicción bien sea a las drogas, bien sea al dinero, pero es el violento y conflictivo, claro está que aquí no me detendré a discutir estos dos arquetipos de ciudadano, no son los que de momento me interesa discutir en estas líneas, más bien solo los enuncio por su importancia para explicar el contexto de mis juicios, pues lo que me interesa analizar es la imagen que tenemos muchos mexicanos de la violencia, de sus efectos y sus expresiones marcadas por las muertes violentas.

Me interesa ir más allá del análisis patológico de las conductas violentas, porque lo que quiero es entender cuáles son sus efectos en el campo de las relaciones sociales ya que considero que podré explicar las diferentes formas que asume no como un problema

particular, sino entender a la violencia como el resultado específico de una relación social de conflicto entre intereses contrarios, de grupos, sujetos y actores.



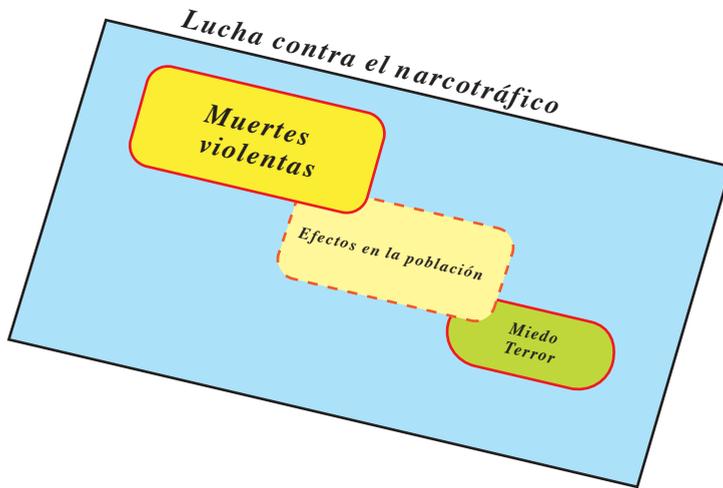
Fuente: Milenio Diario. Abril 2011

Es precisamente en este contexto que me cuestiono sobre los efectos que ha causado la violencia extrema en las prácticas y redes de socialización e interacción de los mexicanos, y cuál es la intención de mostrar tan macabras y escalofrantes imágenes de cuerpos profanados y exhibidos en esos territorios de disputa, donde la violencia se ha impuesto como una relación conflictiva de intereses que no encuentra solución.

La violencia no ha dado tregua a la sociedad y no ha dejado reducto alguno en el que no se haya presentado, por el contrario sus efectos han sido devastadores y se ha instalado bajo nuevas formas que ofrecen un amplio mercado de ilegalidad, cuya profusión de imágenes ha creado un nuevo tipo de delincuente, dispuesto a todo por el hecho de ganar prestigio, dinero respeto y poder. (Carrión, 2003:159). Me refiero a jóvenes cuyas edades oscilan entre los 15 y 35 años, quienes se han convertido en una inagotable red de operadores dispuestos a ser parte de esta macabra escenificación de la violencia y a contribuir con estos altos costos humanos del conflicto entre grupos que lucha por mantener presencia en un territorio.

En este tenor pretendo conducir al lector por un breve recorrido por las fronteras de la violencia, tratando de ser prudente; quiero aclarar que con estas líneas no pretendo hacer pornografía con los cuerpos, ni fomentar el amarillismo alimentado por la nota roja que muestran los cuerpos impunes de miles de víctimas, no quiero deleitar a los morbosos que se vacunan contra el miedo recreándose ante el dolor ajeno. No, de ninguna manera es mi pretensión, lo que pretendo al mostrar algunas imágenes es sensibilizar y crear una empatía capaz de entender el dolor y sumarse al reclamo de justicia para esos muertos sin nombre y sin tumba, es decir convocar a quienes lean este trabajo a que se sumen a la construcción de una sociedad más justa.

En este sentido, insistiré en mencionar que el descontento que ha propiciado la crisis económica por la que hemos atravesado en esta última década y los reiterados episodios de violencia que hemos presenciado, han tenido efectos importantes en nuestra población como son el terror, el miedo y el odio. Estos efectos son el resultado también de un discurso revestido de una violencia estructural que no solo surge de una relación de fuerza que encierra un constante abuso ejercido por el poder y que busca mantener el control de aquellos grupos que crecieron bajo su sombra y que hoy se resisten mediante fuertes oleadas de brutalidad.



Así, mediante la modificación e implantación de normas jurídicas, el gobierno Federal emprendió una estrategia del uso de la violencia como instrumento para contener la propia violencia, es decir que bajo el principio de un mismo orden en el ejercicio del poder, arrastró a los mexicanos a experiencias no vividas por estas últimas generaciones.

Esta lucha también ha servido para mostrar el vacío de autoridad, la disolución moral de las instituciones y el imperio de la impunidad y la corrupción, lo que nos pone frente a conductas de hechos violentos que nos imposibilitan para actuar de cara a este fenómeno y, en consecuencia, alimenta estos sentimientos que se reproducen cotidianamente en el miedo al otro como un enemigo potencial.

Esta mirada de miedo a la violencia no sólo se ha constituido en un instrumento de control, también ha generado la creación de un mercado sediento de seguridad que ha sido presa de una industria del temor, la cual se ve favorecida por esas imágenes de violencia que muestran hechos de sangre, persecuciones y detenciones, con ello se crea un imaginario en el que los sujetos se conciben como potenciales víctimas.



Esta idea es reforzada por los discursos políticos que insisten en el señalamiento del otro como enemigo y exhortan a la población a colaborar para conocer su paradero y/o llevar a cabo su detención; así, la imagen negativa de los otros es apoyada por los medios de comunicación que fortalecen las propiedades negativas que se le atribuyen a los narcotraficantes, sicarios, *narco-menudistas*, secuestradores y todo aquel que haga factible sostener el discurso y la política de seguridad del Estado.

Aquí los diarios juegan un papel esencial, pues difunden en primera plana con grandes encabezados las detenciones y las atrocidades cometidas por estos grupos, con los que en algunos casos el Estado gana simpatía por las detenciones realizadas, en otros se genera temor y justifica con ello el ejercicio de la violencia para contener la desviación provocada por el crimen organizado.

Un claro ejemplo son los montajes prefabricados de algunos casos, como el espectáculo durante la detención de Édgar Valdez Villarreal, *La Barbie* y de Édgar Jiménez Lugo, *el Ponchis*, o el caso más espectacular que fue la ejecución de Arturo Beltrán Leyva, a raíz de la cual se exhibió el cadáver semidesnudo, tapizado de pesos y dólares.

Este despliegue de imágenes forma parte de una estrategia de violencia por parte del Estado que hace de cada detención una escena de heroísmo y espectacularidad al estilo de esas malas películas de los hermanos Almada. Sin embargo estas reiteradas escenas no son suficientes para dar explicación a la violencia que desde hace años vive Ciudad

Juárez y a recientes fechas entidades como Michoacán, Guerrero y Veracruz, entre otras. La única explicación es la de una violencia implicada en el tejido social de la comunidad, una violencia que se vive día con día como parte de la vida misma y se refuerza con imágenes que por desgracia, cada día nos asombran menos.

Basta con recordar imágenes como esta, con la que el Estado envió un mensaje directo a los narcotraficantes y de pasadita a la sociedad en su conjunto, *El Estado Extermina* fue la señal transmitida a través de un montaje terrible y siniestro, sin embargo, entre líneas también dejó ver el atropello de los derechos humanos.

Observemos como con dichas acciones el Estado y la utilización de sus fuerzas federales son los que en buena medida han contribuido a escalar la violencia, justificándose en el discurso de la necesidad de imponer un orden y liberar a nuestro país de la maldad de las drogas y de los llamados enemigos de México. Pero son los integrantes de estas instituciones policiacas y el ejército, los que hacen de la violencia un recurso al cometer detenciones ilegales, desapariciones, homicidios y fabricar falsos positivos.

### **La violencia como instrumento de orden y dominación**

La violencia no es una práctica nueva en la historia de los mexicanos, de hecho es una vieja acompañante que ha jugado un papel esencial en nuestra evolución como sociedad, de tal suerte que poder afirmar que si en algo nos hemos caracterizado como pueblo es por la práctica de la violencia, basta con recordar los grandes conflictos sociales que han dado origen al Estado mexicano en los que se relatan cientos de historias violentas y macabras, por ejemplo en la época de los cristeros era común la práctica de las decapitaciones y los ahorcamientos. Mencionar lo anterior no implica hacer una apología de la violencia, por el contrario se trata de referenciarla para entender cómo es que tiende a someter a los pobladores, ya sea porque no existe otra alternativa o bien porque es vista como un sentimiento moral apropiado por quienes la ejercen; en suma se acepta la violencia no sólo porque se impone mediante sangre y miedo, sino en algunos casos ofrece alguna seguridad frente a otros grupos que disputan el territorio o frente a bandas de

delincuentes y secuestradores. Sin duda la violencia se convierte también en una estrategia para captar a los pobladores de una región. Episodios de crueldad son cotidianos en nuestro país como el que se presenta a continuación:

*¡Me mataron a mi hijo, señorita! No puedo decirle mi nombre, pero me lo mataron... La señora, hila muchas palabras con poco aire. Vivo en Poanas, señorita, por el pueblo de La Ochoa. Hace dos días los Zetas se llevaron a mi hijo... Se lo llevaron pa'cerlo pistolero... Yo digo que mi chamaco no quiso meterse a eso porque lo torturaron, lo vistieron como niña y me lo rafaguieron. Ojalá me escuche la gente del Chapo y venga a ayudarnos.*

*Días antes, en un lugar que allá llaman La Cueva de los Malos, pegadito al Calabazal, Zacatecas, los narcos habían sacado de sus casas a varios niños. Un bato que conozco, uno que es halcón, vigilante pues, me dijo que a los niños les ofrecieron mil pesos al día a cambio de trabajar como sicarios. También me contó que los drogaron, que los golpearon, y hasta los obligaron a masturbarse. Al final, dieciséis se aferraron a hacer el bien y los mataron en paredón. A todos los niños les pusieron faldas y les pintaron los labios, dizque por cobardes, dizque para el escarmiento... (Almazán, 2011).*

Veamos entonces cómo la demanda de seguridad se constituye en un punto cuya estrategia es empleada mediante la imposición de la violencia, como resultado de la ausencia de un Estado fuerte que se sostenga en el imperio de la ley. Sobre todo, porque muchos mexicanos bien notamos que nuestros derechos son precarios y en consecuencia nos sabemos profundamente vulnerables ante la violencia, ya sea la aplicada por los grupos de la delincuencia organizada, o bien la violencia estructural y la ejercida por las propias autoridades, como son los arrestos injustificados, los levantones, las desapariciones, los arraigos, la corrupción, el secuestro y el abandono institucional.

Vivimos ante una amenaza constante que nos produce miedo como resultado de esta violencia desmedida, una violencia que posee diferentes ductos de transmisión; uno son las imágenes difundidas por los medios de comunicación, otro es a través de la narra-

ción de los acontecimientos que se difunden de manera no visible y de boca en boca, se trata de un discurso oculto que narra el dolor y el sufrimiento provocado por imparables muertes violentas, un discurso que notoriamente nos muestra la impunidad que asfixia al país y refuerza el terror. Hablamos de un discurso ignorado por las autoridades pero que en la cotidianidad se refuerza y forma un imaginario del miedo y el terror.

Este imaginario es sabido por los operadores de la violencia y disponen de él como un recurso que les sirve para someter y subordinar a la población, es por eso que lo denominamos un discurso oculto, cuyas prácticas son reales ya que abren una brecha en la construcción del miedo. Como se puede observar en el siguiente relato, la línea que se supone divide a las autoridades de los criminales se ha desvanecido al punto de servir de escoltas de los capos.

*El desmadre en la capital empezó porque los Emes se dividieron. Del Eme 11 al Eme 18 ya no les gustó que el Chapo Guzmán fuera su jefe. Entonces les valió madre secuestrar, extorsionar, matar al por mayor y enterrar a la raza en las fosas junto a los pinchis Zetas.*

*Déjame decirte que yo nomás obedecí órdenes... Que hay que levantar a éste, que hay que cortarle la cabeza a ese otro, que hay que despellejar a tal cabrón. ¿Sabes cómo se despelleja rápido? Pones a hervir aceite, se lo echas al bato, lo bañas de sal y, a los diez minutos, con una tarjeta de teléfono le raspas la piel y solita se caí. Haciendo cuentas, yo creo que de cada diez que levantábamos, uno nomás la libraba. Pero te decía. Del Eme 11 hasta el Eme 18 habían sido Zetas, y pos el pasado de uno no se olvida. Ellos se creyeron la cagada más grande y revolvieron la ciudad. Orita ya no tanto, pero hacían lo que querían porque compraron a todos los policías, a casi todos los federales, a varios militares y a un chingo de funcionarios. Por eso orita muchos de éstos se andan amparando, porque están más metidos que la chingada. Si hasta yo me acuerdo que cuando íbamos a los taibols nos escoltaban todos esos cabrones. Hubo veces que nos ayudaron a desaparecer gente.*

*Pero te decía... Los meros buenos del Chapo en Durango le mandaron decir al M 11 que se calmara y calmara a los otros, que la bronca era contra los Zetas. Pero les valió madres. Entonces de Sinaloa llegaron los Ántrax y en eso andan orita, en la limpia de traidores. Por eso han matado a un madral de polis (treinta y tres, hasta ahora). Por eso las matazonas en el penal, aunque el gobierno diga que nomás se han muerto dos porque no le conviene decir que han sido como sesenta. Tampoco han dicho nada sobre el Jonás, el sicario más cabrón de los Emes. Ya lo mataron. Ese wey tenía veinticinco años y estaba re-loco. Me acuerdo que un día apostó con Eme para ver quién era más salvaje. Cada uno debía irle cortando lo que quisiera a un wey que levantarón. Vivo, ¿eh? Y po's ganó el Jonás. El Eme se desmayó. Pero, bueno, pa'no enredarte tanto, los Ántrax vienen con la consigna de chingarse a los Emes. Algunos ya pidieron tregua y ora van a trabajar pa'la Gente Nueva. Los Emes que quedan no tardan en matarlos. Yo digo que deberían apurarse porque los Zetas ya controlan todos los municipios pegados a la capital. Y esto se va a poner más cabrón. (Almazán, 2011)*

Observemos cómo cuando un grupo operador de la violencia actúa en un territorio, se convierte en un proveedor de empleo que recluta bajo la fuerza y amenaza e incluso se vuelve un regulador e intermediario de las tensiones comunitarias, al vigilar no solo a sus empleados, sino que regula la vida cotidiana de toda la comunidad; tenemos el caso de la familia michoacana, hoy los caballeros templarios que castigaban a los maridos golpeadores, incumplidos e infieles. Son prácticas de violencia cuya intermediación actúa como autoridad imponiendo un orden, una vigilancia y un castigo, con ello logran controlar las acciones comunitarias y entrar en contacto con los funcionarios públicos.

En estas intermediaciones del uso de violencia como poder se crean grietas que se escenifican con actos crueles y brutales, por la lucha de los espacios. Estas luchas surgen como resultado de algunas organizaciones independientes que buscan imponer su autonomía.

## Los escenarios de la violencia

El escenario de la violencia mostrado por la difusión de imágenes macabras desata miradas de miedo que evocan un despliegue de narraciones; representan escenas desagradables para la naturaleza humana sin embargo, retratan la crueldad y el olvido de la paz y la justicia. Son imágenes desoladoras que imponen la duda sobre el concepto de lo humano.

Estas escenas que se difunden, aun cuando se haya establecido el *Acuerdo para la Cobertura Informativa de la Violencia*<sup>1</sup>, se muestran diariamente y nos colocan frente a los bordes del dolor e intersticios del sufrimiento de otros, son imágenes que al observarlas nos inducen a un encuentro con la crueldad, la desesperanza y la desolación, al grado que sus efectos en la memoria dejan un hueco negro como el de la perforación de un proyectil.

Lo terrible es que los medios nos han ido acostumbrando a estas imágenes que se imponen como parte común de la vida real, justificando su aparición como la fracción de un problema que no solo nos preocupa sino que nos intimida. Imágenes que narran lo abyecto, es decir algo repugnante, lo que horroriza y altera la identidad, lo que trastoca el orden, lo que trasciende los límites del sentido, (Ovalle, 2010:103). De lo que se alimenta ese hoyo negro es de los centenares de muertos sin nombre, sin tumba; son muertos mentalizados como los otros, los que pareciera no son humanos y no merecen ningún tipo de reconocimiento, o mejor dicho nadie quiere reconocer por temor a ser involucrados con los otros.

Bajo esta idea, el contenido de las imágenes lo ponemos en la escala de algo menos que lo humano, lo que implica tanto a las víctimas como a los victimarios, por eso es que la información que se difunde junto con dichas imágenes que nos muestran los medios se asocian a la violencia del crimen organizado como si se tratara de un problema exclusivo del narcotráfico. Más bien se aprovecha el contexto de las ejecuciones y los ajustes de cuentas como un texto para transmitir mensajes de terror, tanto a los adversarios, como

---

<sup>1</sup> El Acuerdo se puede obtener en: <http://spanish.christianpost.com/articulo/20110325/medios-de-comunicacion-firman-acuerdo-sobre-cobertura-de-violencia/>

a la población en general. Se trata de un terror territorializado mediante el control que ejercen o pretenden ejercer los grupos en disputa. De esta manera cada acto de violencia que se ejerce en los cuerpos los convierten en un mensaje de terror que se traduce en miedo y cada cuerpo marcado, desmembrado, quemado, decapitado o desollado, sirve para causar un sentimiento difuso de alarma, tanto al grupo contrario como entre las poblaciones atrapadas por la incertidumbre y la sorpresa. En este sentido, los cuerpos son la prolongación y/o el sustituto de los territorios del enemigo que no se pueden atacar o controlar, son entonces también un mensaje de la desterritorialización. (Lair, 2003:97-98)

En consecuencia podemos afirmar que la violencia se ha constituido en un agente ordenador de la vida cotidiana en el cual el Estado se suma a la cadena de instrumentalización de la violencia, (Ovalle, 2010:103) mediante la teatralización y ritualización de la muerte violenta, misma que se ejecuta y representa una serie de símbolos a partir de los cuales se construye una trama de significaciones expresadas por los excesos y las distintas maneras de morir.

Son entonces descripciones que muestran la muerte y con ella un mensaje momificado que tiene como fin la inscripción tatuada tanto en la memoria del enemigo como en el espectador. Son imágenes que neutralizan la práctica cotidiana mediante el miedo y el terror, pero también que muestran una violencia practicada por sí misma; porque la crueldad se caracteriza por ser una violencia de la violencia, en consecuencia de lo que se trata es de buscar una explicación para esa crueldad que caracteriza a la violencia absoluta. (Sofsky, 2006).

De ahí que la violencia encuentre su sentido en el disfrute, aun cuando la desmesura va más allá. Observemos algunas imágenes y encontraremos diferentes rostros, algunos de jóvenes, otros de hombres adultos y de mujeres. Fijemos la atención en sus caras: la expresión de los rostros, en sus párpados, la proporción de sus labios y nariz, en las miradas momificadas por sus ojos, cuando es posible observar, en las heridas provocadas, en las bocas se denotan expresiones de angustia y miedo, pero a pesar de lo que uno puede observar, nada nos permite inferir sobre el sufrimiento vivido, las imágenes solo muestran

los rasgos de compostura bélica intencional revelada en una representación deshumanizante que busca deslegitimar al otro, borrarlo, quitarle su identidad. Transmitir un mensaje de terror exacerbado en el que se pueda leer que morir no basta. (Lair, 2003: 95)

Alguna son imágenes de cuerpos torturados que nos muestran una relación frente a frente entre la víctima y el victimario. Los cuerpos nos señalan una violencia acompañada en repetidas ocasiones de una voluntad de infringir sufrimiento. No se trata únicamente de eliminarlo, sino de posesionarlo y destruirlo moralmente.

Estas imágenes son la frontera del cuerpo límite, sometido bajo el movimiento de la presión, algunos con manos y pies amarrados, otros con ojos vendados con cinta adhesiva. La postura del cuerpo y las manos maquilladas por la tierra y la pólvora, o por los estragos de Tánatos; o bien los cuerpos avasallados que escapan a toda representación, son actos vacíos por lo inenarrable, son imágenes que montan una barrera infranqueable de lo decible, son como dicen algunos autores bordes de la representación que dan cuenta del dolor, el horror, el sufrimiento y el miedo que producen estas imágenes de cuerpos desmembrados y decapitados, son pues emblemas de la catástrofe representacional cuya vacilación es expresión del mismo hecho violento que marca a la vez el desprecio por la vida humana, actos que muestran la fuerza para intimidar y con ello engendran sentimientos de terror que fracturan el tejido social al teatralizar y hacer de la muerte un acto de comunicación cuya carga simbólica se exhibe en los cuerpos deformados y asimilados a procesos de sujeción y deconstrucción del otro. (Lair, 2003:100)

Son imágenes cuya experiencia con la mirada nos enfrenta a lo indecible, a lo siniestro, a lo impensable; son vivencias que por un momento nos conducen por caminos oscuros en los que buscamos desenfadadamente un respuesta para buscar nuestros límites, solo de esa manera hacemos inteligible la posibilidad de comprender el dolor y la muerte como resultante de la magnitud de la violencia y del espectáculo ofrecido por los cuerpos abandonados y sin sepultura, pues la intención es aterrorizar al otro y humillarlo.

Esta violencia nos deshumaniza y busca borrar todo rasgo de identidad de lo humano mediante el anonimato de la víctima, por eso su objetivo es hacer visible su horror y conducirnos por experiencias límite de los bordes de lo humano.

## Conclusiones

No hay duda de que las *guerras contra las drogas* -tanto en las luchas por el dinero y el territorio entre las organizaciones criminales y la represión del gobierno contra ellos- han aumentado la violencia en México. Pero los medios de comunicación también son indirectamente responsables de mantener el sentimiento público de la inseguridad llenando los periódicos y la televisión, con noticias e historias sensacionales y fotos grotescas de actos de violencia sin sentido. Esto puede mejorar sus *ratings*; pero también juega un papel importante en las manos de otros intereses en la sociedad -como la industria de la seguridad privada- que se beneficia de un mayor miedo a la violencia.

En vista de los desafíos directos a su autoridad por los cárteles de la droga, el Estado puede reducir el nivel general de la violencia y la inseguridad por hacer cumplir la ley y mantener su posición como la única entidad autorizada para utilizar la violencia para procurar la seguridad pública. Ésta estrategia de contener la violencia no debe hacerse sólo por contenerla sino para reforzar el papel del Estado como la única entidad que ejerce la violencia legítimamente en apoyo de la seguridad pública. Esto restaurará la confianza del público y la confianza en las instituciones encargadas de administrar y hacer cumplir la ley. Al mismo tiempo, la representación incesante de la violencia en los medios de comunicación contribuye a generar un temor generalizado, lo que socava la percepción de seguridad pública y la confianza. Esto requiere que los medios de comunicación trabajen con el gobierno para construir mecanismos de control que limitan la difusión de imágenes violentas. Esto no es censura, sino más bien decir la verdad con responsabilidad y responde a la necesidad de un manejo ético y sensible de la información.

## Referencias bibliográficas

Almazán Alejandro. *Carta desde Durango*. Revista El Gatopardo.

Disponible en: <http://www.gatopardo.com/ReportajesGP.php?R=94> (2011)

Blair Elsa. *Muertes violentas. La teatralización del exceso*.

Colección de Antropología. Universidad de Antioquia, Colombia. (2005)

Carrión M. Fernando. *La violencia urbana y sus nuevos escenarios*.

ENLACE, FLACSO, Ecuador

Disponible en: <http://www.flacso.org.ec/portal/paginas/informacion-institucional.5> (2003)

Imbert Gérard. *Los escenarios de la violencia*.

Icaria, Argentina. (1994)

Lair Eric. *Reflexiones acerca del terror en los escenarios de guerra interna*.

Revista de Estudios Sociales. Núm. 15, Junio. Universidad de los Andes, Colombia. (2003)

Disponible en: [http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/815/Resumenes/81501507\\_Resumen\\_1.pdf](http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/815/Resumenes/81501507_Resumen_1.pdf)

Osorio Enrique, Diego. *País de muertos. Crónicas contra la impunidad*.

Debate, México. (2011)

Ovalle Paola. *Ajuste de cuentas. Muertes violentas y narcotráfico en Baja California*.

Revista Ciencias Sociales. Núm. 10. Universidad de Sinaloa, México. (2007)

Ovalle Paola. *Imágenes abyectas e invisibilidad de las víctimas. Narrativas visuales de la violencia en México*.

El cotidiano. Núm. 164. UAM-A, México. (2010)

Puerta Henao, Catalina María. (2008) *Discurso político y violencia en Colombia o como se construye un enemigo 1949-1980*.

Revista Estudios de Derecho. Facultad de Derecho y Ciencias Políticas.

Universidad de Antioquia, Colombia.

Disponible en: <http://aprendeenlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/red/article/viewFile/849/742>

Sofsky, Wolfgang. *Tiempos de horror, amor, violencia, guerra*.

Siglo XXI, España. (2004)

Sofsky, Wolfgang. *Tratado sobre la violencia*.

Abada editores, España. (2006)

Cagle, Daryl. *Sitio de opinión de The Washington Post*.

Disponible en: <http://www.politicalcartoons.com/>

# 6 El periodismo, una profesión de alto riesgo. Los costos para la democracia mexicana

José Antonio Rosique Cañas | Gloria Rosique Cedillo

---

## Introducción

EN EL AÑO 2011 LA ORGANIZACIÓN REPORTEROS SIN FRONTERAS (RSF) informó sobre 97 asesinatos de periodistas en el mundo, situando a México, después de Pakistán, como el segundo país<sup>1</sup> más peligroso para ejercer el periodismo.

Históricamente los periodistas han desarrollado su oficio bajo presiones políticas y en dependencia de los intereses económico-empresariales de los medios de comunicación, sin embargo, sobre todo en la última década este gremio ha tenido que hacer frente a los riesgos que conlleva su trabajo, ante uno de los conflictos más graves que atraviesa México: la lucha contra el narcotráfico.

Considerando la falta de seguridad para todos aquellos que se dedican a investigar y a informar sobre los temas de interés público relacionados con el crimen organizado, los principios que sustentan el periodismo<sup>2</sup> parecieran estar fuera de contexto, ya que ejercer la libertad de expresión y hacer valer el derecho a informar, así como el de los ciudadanos a recibir información<sup>3</sup>, cada vez tiene menos cabida en un escenario donde imperan la violencia y la impunidad.

---

1 México ocupa el segundo lugar junto con Honduras.

2 Entre los nueve elementos del periodismo de Kovach y Rosenstiel (2003) destacan como la primera obligación del periodismo "la verdad".

3 La Declaración Universal de los Derechos Humanos señala que agredir a un periodista o a un comunicador en el ejercicio de su labor, es agredir a la sociedad en su derecho a ser informada, a conocer, comunicar y tomar decisiones libres, autónomas e informadas.

Sin lugar a duda, estos actos violentos han puesto a prueba los elementos constitutivos del periodismo, así como la falta de eficiencia institucional en la aplicación de la ley<sup>4</sup>, dejando con ello en evidencia que en un estado de derecho, dos de los tres pilares que sustentan el periodismo: responsabilidad, independencia y libertad, actualmente no se están cumpliendo.

Ante ello cabría formularse algunas preguntas, que aunque no son el objetivo central de este trabajo, sí permiten ponderar el contexto de “guerra” en que se mueve el periodista:

¿Cómo es que el crimen organizado ha aumentado sus capacidades fácticas para penetrar las estructuras del Estado mexicano, en particular las instituciones civiles de procuración de justicia federales y locales (ministerios públicos, policías, juzgados, cárceles, etcétera), garantes todas ellas del estado de derecho en una sociedad que se precia de ser democrática?

¿Por qué en 2006 el presidente de la república Felipe Calderón, tuvo que tomar la decisión polémica de sacar a las fuerzas armadas (ejército y marina) a las calles, puertos y carreteras, para sumarse frontalmente a la guerra contra las mafias que estaban aumentando su poder de influencia en las zonas en donde operan?

¿Por qué después de seis años de confrontación y tantos muertos de ambos lados e inocentes, esta “guerra” no baja de intensidad y por momentos se vuelve más cruenta y fuera de control en varias regiones del país?

¿Qué hace falta para que el periodismo en México se convierta en una profesión factible de ejercerse sin riesgos, cuando el propio presidente de la república pone en tela de juicio a las instituciones civiles encargadas de administrar justicia?

¿Cómo puede el periodista cumplir con el deber de informar en un contexto tan violento donde está en riesgo su propia vida, pues los abusos por parte del ejército hacia la población civil y los periodistas están haciendo reaccionar a

---

4 Si bien el artículo 6º de la Constitución mexicana trata sobre el Derecho a la Información, en el que el Estado garantiza su cumplimiento, y el artículo 7º que se refiere a la Ley de Imprenta, al día de hoy no ha habido una actualización de esta ley para adaptarla al nuevo escenario.

la Suprema Corte de Justicia para que los soldados puedan ser juzgados por tribunales civiles?

¿Qué está sucediendo con el tejido social de las comunidades rurales y las ciudades del país donde estos grupos operaran con impunidad sin que las policías, los jueces y las cárceles sean suficientes para contenerlos?

En el ambiente nacional e internacional pululan infinidad de hipótesis para dar respuesta a este tipo de preguntas. Las teorías sobre el crimen organizado, entendido como “toda organización creada con el propósito expreso de obtener y acumular beneficios económicos a través de su implicación continuada en actividades predominantemente ilícitas, que asegure su supervivencia, funcionamiento y protección mediante el recurso de la violencia y la corrupción<sup>5</sup>” (De la Corte Ibáñez, 2011), ponen el foco de atención en los fallos en la estructura de la sociedad donde emerge la delincuencia organizada y en la economía fallida.

En los Estados incapaces de proveer a la población de ciertos bienes y servicios básicos emergen los grupos organizados para usurpar las funciones estatales insatisfechas, como pueden ser la protección y el mantenimiento del orden en ciertos entornos sociales y zonas geográficas.

Por su parte, la economía fallida relaciona la delincuencia organizada con ciertas condiciones económicas tales como una tasa de desempleo elevada y sostenida o la proliferación de actividades de economía informal; bajo este contexto las organizaciones delictivas actúan como proveedores alternativos de los bienes y servicios escasos, así como de empleo riesgoso pero bien pagado.

Asimismo, tal como señala Albanese (2000), los factores de tipo político e institucional también coadyuvan al ejercicio de la delincuencia organizada:

---

<sup>5</sup> El crimen organizado es una forma de cometer delitos caracterizada por dos condiciones: cierto nivel de planificación y la participación conjunta y coordinada de varios individuos, creadas con el propósito de obtener y acumular beneficios económicos por medios principalmente ilegales (De la Corte Ibáñez, 2011).

*No hay escenario más proclive a la delincuencia que aquel donde el orden jurídico instituido no recibe el respaldo de un sistema de justicia y unas agencias de seguridad suficientemente poderosas. Por eso mismo, es perfectamente lógico que los países o zonas caracterizados por su ineficiencia para aplicar las leyes y controlar los comportamientos ilegales se conviertan en foco de atracción para el crimen organizado (Albanese, 2000: 409).*

Partiendo de un análisis micro-social, Durkheim en su teoría general sobre la violencia y la inseguridad, hace más de un siglo desarrolló el concepto de *anomia*<sup>6</sup> con el que pretendió explicar la relación entre aquellos elementos que propiciaban la ruptura del equilibrio social; parafraseándolo, decía que un contexto de transformación social en el cual hay un desfase entre los cambios acelerados en la composición de la sociedad (o en su estructura) y la debida reglamentación, genera, en consecuencia, un *conflicto*<sup>7</sup> (Durkheim, 1928).

Más adelante, impactado por la delincuencia creciente en las ciudades norteamericanas, Merton también utilizaría el concepto de *anomia*, identificando el choque entre las metas culturales y los medios que aporta la estructura social para alcanzarlas, en una sociedad dominada por los valores protestantes que tienen como finalidad principal el beneficio material y económico. Todo ello generará un estado de tensión o malestar, a menudo acompañado de frustración, resentimiento y cierto desapego a las normas e instituciones sociales establecidas (Merton, 1987).

Sin lugar a dudas, el éxito en cualquier sociedad capitalista está determinado por la acumulación de dinero, cuanto más dinero se tiene mayor será el valor que se le asigne dentro de la sociedad. En una sociedad como la mexicana, en donde la pobreza, la crisis económica y la falta de oportunidades de desarrollo personal están presentes en la ma-

---

<sup>6</sup> *Anomia* entendida como la falta de regulación jurídica y/o moral; estado de desreglamentación, ausencia de la norma, ruptura del equilibrio social (Durkheim, 1967).

<sup>7</sup> Así, en el ejemplo de la sociedad industrial hubo procesos de migración, industrialización, formación de nuevos oficios etcétera, que se llevaron a cabo con una rapidez inusitada y que no se acompañaron de su reglamentación correspondiente y que, por tanto, fueron fuente de conflicto.

yoría de las regiones, la salida por la puerta falsa del mundo de la mafia es la opción que han venido tomado muchos jóvenes que deciden sumarse a los cárteles criminales, los cuales tienen redes de captación desde los niveles más bajos en los barrios pobres, hasta los niveles más elevados de la política y el gobierno<sup>8</sup>.

En el caso particular que viven los periodistas en México, se plantea como hipótesis que la permisibilidad en la conformación y avance gradual de diversas mafias organizadas en el país derivó, en el año de 1984, en el asesinato del emblemático periodista del periódico *Excélsior*, Manuel Buendía, quien destacaba con una columna dedicada a exhibir las redes de corrupción entre los grupos mafiosos de su época y algunos políticos incrustados en puestos claves del gobierno. La fecha de su asesinato marca un hito en la historia del periodismo mexicano, ya que fue la primera agresión sufrida por este gremio en los tiempos modernos de México y que dio pie a una sucesión de acciones violentas que son la materia de este trabajo.

El actual conflicto entre el Estado mexicano y las bandas organizadas en la lucha por detentar el poder de determinados territorios que constituyen las rutas internacionales para la producción y transportación de drogas, armas, seres humanos, etcétera, se ha ido agravando por un lado y, como se ha comentado anteriormente, debido a la fragilidad institucional del Estado y, por el otro, por el imán que genera la demanda proveniente de Estados Unidos. Éste, al ser el mercado más grande de drogas<sup>9</sup> donde además se utiliza ilegalmente la mano de obra barata de inmigrantes temporales para trabajos de bajo rango y de producción y oferta de armas, tan o más poderosas como las que utilizan las policías o el ejército mexicano para combatir al crimen organizado, cataliza las incapacidades de las instituciones locales mexicanas, siendo éstas la única “base de la estructura social”<sup>10</sup> afectada por el centralismo del sistema político mexicano.

8 Diversas investigaciones corroboran que la delincuencia organizada es más prevalente en países que se ven afligidos por una corrupción generalizada (donde se involucra a ciudadanos particulares, empresas y partidos políticos); en estos casos la corrupción actúa como causa o antecedente de la conformación de organizaciones criminales, pues resulta bastante más fácil ejercer la corrupción allí donde ya es un hábito arraigado (De la Corte Ibáñez, 2011).

9 La existencia de una fuerte demanda social de ciertos productos o servicios constituye el primer y principal factor de riesgo para la emergencia de cualquier forma de criminalidad organizada (Albanese, 2000: 409).

10 Concepto desarrollado por Durkheim (1967).

A propósito de nuestra cercanía con Estados Unidos y la relación tan estrecha que tenemos con ese país, el expresidente Porfirio Díaz acuñó una frase que forma parte del imaginario popular del mexicano: “¡Pobre México! Tan cerca de Estados Unidos y tan lejos de Dios”.

Sumándose a esta percepción, el expresidente cubano Fidel Castro considera que la actual violencia en México es un ejemplo del *destino inhumano* que Estados Unidos reserva a América Latina y de *los horrores que el imperio* ofrece a la región (EFE, 2012a).

Las consideraciones de Castro aparecieron recientemente en un nuevo artículo de su serie *Reflexiones* publicado por medios oficiales de la isla con el título de *Los horrores que el Imperio nos ofrece*, a propósito de las matanzas ocurridas en México en los últimos días. Según afirma el líder cubano, se trata de “una realidad que echa por tierra la montaña de mentiras con que Estados Unidos pretende justificar el destino inhumano que reserva a los pueblos de nuestra América” (EFE, 2012a).

Siguiendo a Durkheim (1967), el derecho penal representa la cristalización de la vida social, por lo que los estados fuertes de la conciencia colectiva de una sociedad lo ayudan a determinar qué es aceptable y permisible en términos de violencia para la misma.

Por tanto, se parte del hecho de que la violencia tiene relación directa con lo colectivo, con lo social y con lo cultural, por lo que cada sociedad tiene una interpretación propia de lo que es la violencia; sin embargo, cuando el Estado pierde la capacidad de ejercer el monopolio en el campo del derecho, se abren espacios para la formación de otro Estado dentro del Estado; algo como lo que sucedió en la Colombia de los años 90, en la que territorialmente una parte del país estaba prácticamente bajo el control del narcotráfico.

Como se puede ver, la violencia puede ser entendida como: “un ejercicio de fuerza de parte de instituciones, grupos o individuos sobre otros grupos o individuos con un propósito instrumental -obtener algo de quienes padecen el ejercicio de fuerza- y/o con un propósito expresivo- poner de manifiesto el poder y las convicciones del ejecutor de fuerza” (González, 1998).

En el caso que nos ocupa, las bandas criminales utilizan la violencia física pero también la psicológica a través de la amenaza, la intimidación y la extorsión, actos que están fuera de las normas culturales y del estado de derecho mexicano; de ahí que estos hechos hayan devenido en un conflicto entre intereses opuestos; por una parte, el de preservar la estructura a través de las normas (el Estado a través de sus instituciones) y por otra, un grupo de presión que las transgrede con el objetivo de hacerse con el poder (territorial y mediático) para alcanzar sus fines.

En este sentido, tanto Dahrendorf (1990) en su *Teoría del conflicto* como Durkheim (1967)<sup>11</sup>, ven en el conflicto el principal motor de la historia, porque produce forzosamente cambios en las estructuras sociales a corto o a largo plazo que van hacia el orden y el progreso. En el caso mexicano se trataría de un cambio a través del uso de la violencia que, de manera más acusada a partir del 2006, viene suscitando diversas transformaciones en el país que están afectando negativamente tanto a la calidad de vida de los mexicanos como al ejercicio periodístico.

En las teorías contemporáneas del conflicto se llega a la conclusión hobbiiana de que, dada la naturaleza conflictiva del ser humano, sólo las buenas instituciones nos mantienen dentro de los causes de la normatividad de un contrato social avalado por el Estado, que nos aleja del estado de barbarie del que todas las sociedades humanas provenimos; si esto es así, entonces tendremos que reconocer que en estos momentos ese rincón de la sociedad humana llamado México está teniendo problemas para mantenerse o transitar hacia una etapa superior de organización social.

Peyorativamente, en algún momento, un funcionario norteamericano dijo que México lo que tenía era un “Estado fallido”; poco antes, el presidente Vicente Fox le había pedido la renuncia a su embajador ante la ONU por haber dicho que “México era el traspatio de los Estados Unidos”.

---

<sup>11</sup> Durkheim (1967) entendía a los conflictos como anomalías dentro del avance hacia el orden y el progreso.

Siguiendo la tesis *weberiana*, en el sentido de que los gobiernos ejercen el monopolio de la violencia mediante instituciones como la policía o el ejército, a los que se les concede legalmente el poder de utilizar la fuerza cuando sea necesario, parece que el expresidente Calderón decidió poner a prueba al Estado mexicano. Pero cuando el gobierno es débil o corrupto se crea un vacío de poder que en este caso ha sido copado por los grupos mafiosos que asumen y ejercen el poder allí donde operan, y esto está sucediendo en todos los niveles de la estructura social posible; por eso hay lavado de dinero, narcomenudeo, control de reclusorios, jueces a favor de los criminales, etcétera.

La mafia nace de un vacío de poder y ocupa el lugar del gobierno en el uso de la violencia, de ahí que sea menos probable que surjan mafias en democracias sólidas y estables, con instituciones fuertes y una sociedad civil vigorosa. Países como Australia, Suecia, Noruega y Dinamarca son buenos ejemplos, aun en estos tiempos en los que las redes mafiosas también se globalizan haciendo uso de los avances tecnológicos.

Vayamos pues a ver la manera en cómo se han dado los hechos violentos específicos que vienen afectando el ejercicio del periodismo en un país que, después de haber transitado durante el siglo xx como uno de los más estables, con desarrollo económico ejemplar entre los años 1930 a 1970, con crecimiento y moneda estable bajo un sistema político monolítico, después de una serie de crisis económicas entre 1970-1986 y después de una serie de crisis políticas (1988 a 2006), se encuentra ante uno de los retos más importantes de su historia, en el que las instituciones del estado de derecho están en tela de juicio ante el mundo, pues si el periodismo está en peligro, significa que la sociedad y su democracia, también.

## **El contexto socio-económico como escenario del periodismo**

Las dimensiones territoriales<sup>12</sup> y poblacionales de un país como México hacen presagiar cuáles son los problemas de fondo con los que se viene enfrentando de antaño y que,

---

<sup>12</sup> Tiene una superficie aproximada de 1'964,375 km<sup>2</sup>, lo que lo coloca en el quinto lugar en territorio del continente americano después de Canadá, Estados Unidos, Brasil y Argentina.

sumados a la proliferación de bandas organizadas, han dado como resultado la actual crisis de inseguridad que vive el país.

En el último informe sobre población y vivienda realizado en 2010, en México se contabilizaron más de 112 millones de habitantes (*Instituto Nacional de Estadística y Geografía* [INEGI], 2010), de los cuales 48.9 millones son pobres y 18 millones viven en pobreza extrema, concentrándose el mayor número en las zonas urbanas del país.

En cuanto al desempleo, si bien en México el porcentaje de personas desocupadas oficialmente es bajo (4.9%)<sup>13</sup> lo que lo sitúa entre los siete países de la *Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico* (OCDE) que registran menores niveles de paro, prevalece y continúa a la alza el trabajo informal. Actualmente 14 millones de personas se encuentran en esta categoría laboral (*El Economista*, 2012), lo que se traduce en “súper-vivencia”, es decir, precariedad laboral y bajos ingresos.

En lo referente a la violencia, de acuerdo con el más reciente informe del INEGI, la tasa de homicidios casi se triplicó entre los años 2005 y 2011, al pasar de 8 a 24 asesinatos por cada 100 mil habitantes.

Asimismo, se calcula que de cada 100 delitos que se cometen se denuncian solamente 25, y del 100% de los delitos que se cometen sólo el 2% son juzgados; la razón esgrimida por los ciudadanos para no denunciar es la desconfianza y la baja expectativa sobre el desempeño de las autoridades (*Televisa*, 2006).

Concretamente al ámbito periodístico, entre el año 2000 y agosto de 2011, 74 periodistas fueron asesinados y la mayoría de las investigaciones aún permanecen abiertas (*Comisión Nacional de los Derechos Humanos* [CNDH], en Meneses, 2012) y en lo que se refiere al sistema carcelario y a la justicia penal, el 46% de los reos del fuero común no ha recibido sentencia alguna.

---

<sup>13</sup> Datos del INEGI del primer trimestre del 2012 (*El Economista*, 2012).

En un estudio internacional relacionado con la corrupción en el sector público que versa sobre la percepción que tienen empresarios y analistas de los países participantes, México obtuvo una calificación de 3,0, muy por debajo de la mínima aprobatoria:

**Tabla 1: Índice de Percepción de la Corrupción (IPC). Datos del 2010\***

Posición país	País / Territorio	Puntuación obtenida de IPC. Datos del 2010
4	Suecia	9,3
14	Alemania	8,0
22	Chile	7,2
24	Estados Unidos	7,1
25	Francia	7,0
31	España	6,2
73	Brasil	3,8
<b>100</b>	<b>México</b>	<b>3,0</b>
100	Argentina	3,0
172	Venezuela	1,9

Fuente: Elaboración propia en base a la información obtenida en: *Transparencia Internacional*, 2012. \* La Puntuación del IPC correspondiente a un país o territorio indica el grado de corrupción en el sector público, entre 10 (percepción de ausencia de corrupción) y 0 (percepción de muy corrupto).

La falta de recursos económicos coadyuva a que jóvenes y familias enteras encuentren en el negocio de las drogas una salida a la pobreza y a la falta de trabajo que garantice a los suyos una estabilidad económica<sup>14</sup>.

En un país en cuyos habitantes han perdido la confianza en sus instituciones y en sus autoridades debido a las injusticias, a la impunidad, a los altos niveles de corrupción y a la debilidad estatal, es fácil presagiar cuáles son los principales problemas con los que se enfrenta el gremio periodístico en su ejercicio diario.

Este escenario ha elevado los niveles de inseguridad ciudadana en las zonas más afectadas por el crimen organizado, lo cual forma parte del caldo de cultivo de los principales delitos que tocan al periodismo mexicano: la libertad de prensa y la libertad de expresión<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> De acuerdo a datos del *Federal Bureau of Investigation* (FBI), debido al aumento de secuestros en 2011 de familiares de miembros de cárteles mexicanos del crimen organizado que viven en Estados Unidos, éstos han solicitado ayuda a las autoridades estadounidenses para que intervengan y liberen a sus familiares que han sido secuestrados en ese país (Gómora, 2012).

<sup>15</sup> Conforme a la definición de Peces Barba sobre libertad de expresión (1995), ésta se entiende como cauce para la autonomía moral de todos en la sociedad. Se intenta que el poder no pueda neutralizar esa libertad, que esa libertad sea límite al poder. Los instrumentos jurídicos deben pues orientarse a fomentar el ejercicio de la libertad de expresión, y a impedir que el poder político pueda restringirla.

Como se mencionó anteriormente, el primer acto violento en México relacionado con el ámbito periodístico ocurrió en 1984, del cual resultó el homicidio del periodista Manuel Buendía. Los principales temas sobre los que escribió este periodista durante 26 años en su columna *Red Privada*, publicada por el periódico *Excélsior* de la ciudad de México y reproducida por alrededor de 60 periódicos mexicanos, fueron la presencia de la CIA en México, la ultraderecha, el narcotráfico y la corrupción de los más altos círculos de poder de México involucrados en el tráfico de drogas ilegales.

Considerando la influencia de Manuel Buendía en el panorama de prensa escrita mexicana en la segunda mitad del siglo xx y el tratamiento de sus temas de investigación, es fácil deducir el porqué de su asesinato.

Si bien es cierto que de antaño la violencia en México ha formado parte de la agenda pública, fue a partir de 2006, año en que el presidente Felipe Calderón decidiera sacar al ejército a las calles para hacerle frente al narcotráfico, cuando comenzó a convertirse en uno de los grandes problemas nacionales que ha trascendido al ámbito periodístico.

Sin lugar a duda, las políticas de control en la lucha de los cárteles mexicanos que dominan el negocio de la droga en México y en Estados Unidos, han generado una violenta respuesta por parte de las mafias organizadas. Hasta el año 2011 se reportaron 35,000 asesinatos de agentes policiales y de narcotraficantes, pero también de jóvenes, niños y periodistas (Actu, 2012).

Asimismo, a partir de 2006 el número de secuestros aumentó significativamente, pasando de tener 325 secuestros en 2005, a 595 un año más tarde, es decir, que de 2006 a 2011 el número de secuestros en México aumentó un 384%. De acuerdo al secretario ejecutivo del *Sistema Nacional de Seguridad Pública* (SNSP) Alcántara Soria, “esto fue el efecto de la decisión de hacer una estrategia de confrontación directa contra el crimen organizado” (El Informador, 2012).

Por tanto, al percibirlo como un problema de seguridad nacional, actualmente la violencia forma parte del desafío para las autoridades que conlleva, por una parte, la inseguridad de la población causada por el aumento de los delitos, y por otra la lucha por combatir la guerra interna entre los cárteles mexicanos por tener el control territorial del narcotráfico, lo cual duplica el nivel de violencia e inseguridad en México.

En este punto cabría hacer referencia a que las teorías sobre las causas estructurales del crimen organizado señalan que la ubicación geográfica de un país puede ser favorable para los intereses de las organizaciones criminales, debido a que hay lugares del mundo situados en algún punto entre los países donde se originan u obtienen los bienes ilegales con los que trafican las organizaciones delictivas y los países consumidores de esos mismos bienes (De la Corte Ibáñez, 2011), y México es un ejemplo de ello.

Este hecho coyuntural, aunado a la longitud territorial de la frontera mexicana (3,326 km. lineales)<sup>16</sup> conformada por cinco estados que colindan con los Estados Unidos: Baja California Norte, Sonora, Chihuahua, Coahuila y Nuevo León, lo colocan en una situación geográfica idónea para el tráfico de estupefacientes, lo que se traduce en violencia relacionada con el negocio de la droga y con las mafias organizadas en su lucha por hacerse o defender los territorios en los que operan.

Históricamente la frontera mexicana se ha utilizado como ruta de tráfico para cubrir la demanda del mercado estadounidense, principalmente de la cocaína que se cultiva en Colombia, primer productor y exportador mundial de esta droga<sup>17</sup>, siendo la frontera norte, las costas y puertos del pacífico, el golfo de México y el Caribe, las principales rutas empleadas para el traspaso de mercancías.

Por ende, el actual escenario de violencia respecto al crimen organizado es una responsabilidad compartida con Estados Unidos, país que registra el mayor consumo de toda clase de estupefacientes en el mundo y que a su vez se posiciona como uno de los

<sup>16</sup> Su extensión territorial la sitúa como una de las fronteras más grandes del mundo.

<sup>17</sup> A su vez, en 2010 Perú y Bolivia se situaron en el segundo y tercer puesto respectivamente en la producción y exportación de cocaína, según un informe realizado por el gobierno de Estados Unidos (Radio Caracol, 2011).

principales productores de armas. Asimismo es importante señalar que las tiendas de armas que generan mayores ingresos en Estados Unidos se encuentran en las ciudades ubicadas a lo largo de la frontera con México.

Otro de los efectos que deriva del enfrentamiento entre los distintos cárteles de la droga y los grupos de sicarios que giran a su alrededor contra las fuerzas policiales o militares (ejército y armada), es el decomiso de armas.

De acuerdo a los datos aportados por la *Procuraduría General de la República* (PGR), entre diciembre de 2005 y enero de 2009, las autoridades lograron confiscarle a la delincuencia más de 31 mil armas que pertenecían a los distintos cárteles de la droga, siendo el 93% de éstas de procedencia estadounidense (Barrón, 2012).

Así, no es de extrañarse que las ciudades más afectadas por el crimen organizado sean reconocidas a nivel mundial como las más violentas, y que a su vez mantengan relación con las muertes y las desapariciones de los periodistas mexicanos:

**Tabla 2: Las diez ciudades más violentas del mundo. Datos del 2011**

Posición que ocupa	Ciudad/ N° habitantes	País/Estado
1	San Pedro Sula	Honduras
2	* Ciudad Juárez: 1'332,131	México / Chihuahua
3	Maceió	Brasil
4	*Acapulco: 789,971	México / Guerrero
5	Distrito Central	Honduras
6	Caracas	Venezuela
7	*Torreón: 639,629	México / Coahuila
8	* Chihuahua: 819,543	México / Chihuahua
9	* Durango: 582,267	México / Durango <sup>1</sup>
10	Belém	Brasil

Fuente: Elaboración propia en base a los datos obtenidos en: *Cable News Network* [CNN] México, 2012.

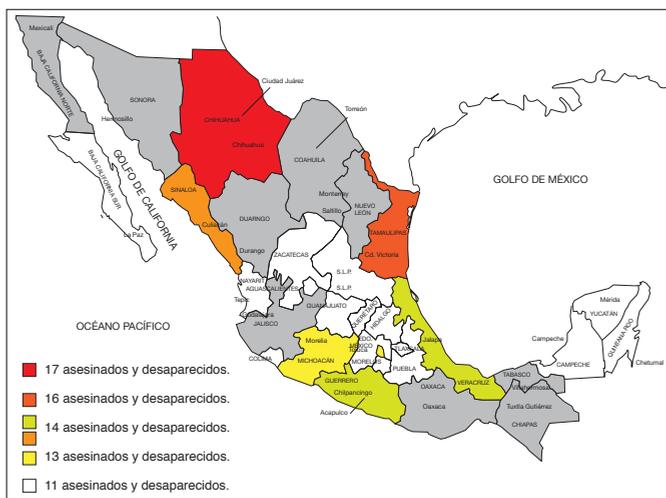
Nota: Cabe destacar que en el *Balance anual del 2011* sobre los diez lugares más peligrosos para ejercer el periodismo realizado por la organización *Reporteros Sin Fronteras*, aparece el Estado de Veracruz, México, como uno de los lugares más violentos para ejercer el periodismo (Reporteros sin Fronteras, 2011).

La mayoría de las ciudades mexicanas que aparecen en esta tabla pertenecen a los estados fronterizos del norte del país: Chihuahua, Sinaloa, Tamaulipas, Sonora y Baja California Norte, las cuales han registrado el mayor número de asesinatos y desapa-

riciones<sup>18</sup> de periodistas en el periodo comprendido entre 1983 y 2011, tal como queda reflejado en la figura 1.

La *Federación Internacional de la Prensa* (FIP) define al periodismo de calidad bajo los principios de libertad de expresión, independencia editorial, marco legal adecuado, transparencia y garantías a la seguridad personal, entre otros; ante ello cabría preguntarse si estas condiciones, necesarias para aspirar a tener un periodismo de calidad, pueden llegar a ser viables en un escenario a corto plazo en México.

**Figura 1: Estados y ciudades mexicanas que han registrado asesinatos y desapariciones a periodistas en el periodo 1983-2011<sup>19</sup>**



Fuente: Elaboración propia en base a la información recogida en la página web de la Federación Latinoamericana de Periodistas (FELAP, 2011).

18 El ICESI estima que México se encuentra, al lado de Colombia, Rusia y Brasil, entre las diez naciones con mayores índices de secuestros en el mundo (Televisa, 2006).

19 En lo que va del 2012 a fecha del 14 de junio, a esta lista habría que sumarle seis periodistas asesinados y una periodista desaparecida en los siguientes Estados: Veracruz (3), Cuernavaca, Morelos, Ciudad Obregón, Sonora, Nuevo León y Saltillo (El Universal, 2012).

## El periodismo en México

El asunto de la violencia contra los medios de comunicación y sus trabajadores ha cambiado en los últimos años, se ha pasado de la violencia como medio para evitar que se publique una información, a la violencia para publicar comunicados e incluso notas de carácter informativo de las organizaciones delictivas; como resultado, el gobierno federal y los dueños de los medios de comunicación han optado por cubrir la violencia lo menos posible en el país, generando con esto un alto nivel de desinformación<sup>20</sup>. Esta situación ocurre más acusadamente en las zonas del país más afectadas por el crimen organizado, en las que los medios de comunicación han decidido no divulgar ninguna información relacionada con las actividades de las organizaciones criminales, ni siquiera se publican los boletines oficiales del Ejército (Hernández Ramírez, 2011).

Como resultado, en muchas ciudades que están siendo sometidas en este momento a la violencia, el periodismo actual es un periodismo de nota diaria, que no prioriza la investigación y que no conoce la crónica (Páez, 2012)<sup>21</sup>; en definitiva, se hace un periodismo muy superficial.

Tal como lo sostienen las teorías sobre los grupos de crimen organizado, ellos aspiran a realizar sus delitos en condiciones de anonimato para no poner en peligro sus carreras delictivas, por lo que la violencia que suelen practicar tiende a eludir toda publicidad, o cuando menos no la buscan de forma deliberada (De la Corte Ibáñez, 2011), de ahí su afán por silenciar tanto a periodistas como a los medios de comunicación que hagan eco de sus acciones.

Ante este escenario y como no podía ser de otra manera, la profesión del periodismo en México se desarrolla entre el hermetismo, la corrupción y la impunidad. Los periodistas

---

<sup>20</sup> "En 2010, un estudio de la *Fundación de Periodismo de Investigación* (MEPI) analizó por seis meses la cobertura de 11 diarios locales sobre criminalidad y narcotráfico en igual número de ciudades afectadas, y las contrastó con estadísticas de ejecuciones y testimonios de editores. Se concluyó que sólo se publica 10%, o menos, de los acontecimientos relacionados con el narcotráfico y la criminalidad" (Meneses, 2012).

<sup>21</sup> Alejandro Páez Varela es periodista del medio digital "*sin embargo.mx* en el Distrito Federal".

que cubren los temas sobre seguridad pública enfrentan cada vez con mayor frecuencia el dilema entre ejercer su profesión y publicar, o no la información relacionada con actos del crimen organizado por temor a las represalias (Hernández Ramírez, 2011).

*“(...) en algunas zonas del país, la violencia ha llegado a tal nivel y los grupos de narcotraficantes tienen tal poder, que publicar casi cualquier cosa sobre ellos se vuelve una especie de denuncia, una especie de delación desde la perspectiva de ellos, de lo que son sus actividades ilícitas; el señalar nombres, lugares, actividades y autoridades posiblemente coludidas, se ha vuelto para ellos información incómoda; ellos son, en muchos lugares, casi el poder” (Moreno, 2012)<sup>22</sup>.*

Asimismo, y de acuerdo con el periodista Jorge Zepeda (en Rodríguez Olvera, 2011), la infiltración es también un elemento importante en las agresiones contra periodistas, pues se debe cuidar que en las filas de los medios no existan asalariados por parte del crimen.

Como consecuencia, la agenda informativa se ha visto afectada mediante violencia, amenazas, manipulación de reporteros e infiltración en las redacciones; los cárteles de la droga están decidiendo qué se puede decir sobre ellos y sobre los sucesos relacionados con sus acciones (Hernández Ramírez, 2011).

Sin lugar a duda, la inseguridad y la falta de garantías para ejercer la profesión ha provocado la autocensura de los periodistas<sup>23</sup> y de los medios de comunicación, por lo que la libertad de prensa está cada vez más limitada y supeditada a poderes externos que tienen como fin controlar la información a favor de sus intereses.

Tal como expresa Villanueva (Villanueva en Morgan, 2000): “las libertades de expresión e información y sus derechos conexos constituyen instrumentos idóneos para preservar el estado de derecho y favorecer las prácticas democráticas, porque generan contrapesos frente al ejercicio del poder”.

<sup>22</sup> Daniel Moreno es director creativo del medio digital *Animal Político*.

<sup>23</sup> Tal como lo señala Lydia Cacho, periodista y defensora de derechos humanos: “A veces no es necesariamente autocensura, sino un simple acto inteligente de supervivencia” (Cacho, 2012).

La siguiente figura recoge el número de periodistas afectados por la violencia en el país, así como los estados más peligrosos para ejercer esta profesión:

**Tabla 3: Estado, número de muertos y/o desaparecidos y función que desempeñaban en los distintos medios de comunicación en el periodo 1983-2011.**

Estado/población en millones de habitantes	Función	Número de asesinados	Número de desaparecidos/ secuestrados	Nº Total por Estado <sup>2</sup>
<i>Tamaulipas: 3,2</i>	Periodistas	16		16
<i>Chihuahua: 3,5</i>	Periodistas	13		17
	Camarógrafo	1		
	Fotógrafo	1		
	Voceador	1		
	Amiga	1		
	<b>Total</b>	<b>17</b>		
<i>Estado de México: 15</i>	Periodistas	8		9
	Otros	1		
	<b>Total</b>	<b>9</b>		
<i>Durango: 1,6</i>	Periodistas	4		6
	Voceador	1		
	Auxiliar	1		
	<b>Total</b>	<b>6</b>		
<i>Veracruz: 7,7</i>	Periodistas	11	3	14
<i>Guerrero: 3,3</i>	Periodistas	13	1	14
<i>Tabasco: 2,2</i>	Periodistas	1	1	2
<i>Baja California norte: 3,1</i>	Periodistas	2		4
	Voceador	1		
	Fotógrafo	1		
	<b>Total</b>	<b>4</b>		
<i>Sinaloa: 6,8</i>	Periodistas	8	1	13
	Otros	3		
	Hijo	1		
	<b>Total</b>	<b>12</b>		
<i>Guadalajara: 7,3</i>	Periodista	2		2
<i>Coahuila: 2,8</i>	Periodistas	3	1	6
	Equipo técnico	1		
	Camarógrafo	1		
	<b>Total</b>	<b>5</b>		
<i>Chiapas: 4,8</i>	Periodista	3		3
<i>Michoacán: 4,3</i>	Periodistas	7	4	11
<i>Oaxaca: 3,9</i>	Periodistas	7		7
<i>Sonora: 2,7</i>	Periodistas	4	1	6
	Otros	1		
	<b>Total</b>	<b>5</b>		

Estado/población en millones de habitantes	Función	Número de asesinados	Número de desaparecidos/ secuestrados	Nº Total por Estado <sup>2</sup>
<i>Monterrey: 4,7</i>	Periodistas	2	1	5
	Ayudante de presentador	1		
	<b>Total</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	
<i>Ciudad de México: 8.9</i>	Periodistas	11		11
<i>Morelos: 1,8</i>	Periodistas	4		4
<i>Sin identidad definida</i>		1		1
Número total de Asesinados 137			Número total de desaparecidos 14	Total 151

Fuente: Elaboración propia en base a la información del INEGI, 2010.

La tabla anterior muestra que los estados de la república mexicana que al día de hoy han registrado los mayores índices de violencia se ubican geográficamente tanto al norte del país: Tamaulipas y Chihuahua, como en la costa: Veracruz y Guerrero<sup>24</sup>.

A este respecto no cabe duda que los periodistas de provincia actualmente son los que están en la parte más vulnerable del ejercicio periodístico (Delgado, 2012). Los datos reflejados en la tabla 3 son coincidentes con un estudio sobre las ciudades más violentas del mundo, realizado por el Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y Justicia Penal, el cual indica que cinco de las diez ciudades más violentas del mundo están en México.

Asimismo, otra investigación revela que las 12 entidades que más se han visto afectadas por este delito son: Veracruz, Michoacán, Nuevo León, Jalisco, Coahuila, Chihuahua, Durango, Tamaulipas, Guerrero, Sinaloa, Estado de México y Quintana Roo.

Estos datos permiten hacer una correlación entre los estados que reportan mayores índices de violencia y extorsión a nivel general y aquellos que reflejan mayor número de asesinatos y desapariciones de periodistas, contextualizando el escenario en el que ellos ejercen su profesión y los riesgos que conlleva.

<sup>24</sup> Las ciudades portuarias resultan ubicaciones privilegiadas para el desarrollo de actividades criminales; como ejemplo de ello ciudades como Nueva York, Palermo, Nápoles, Hong Kong, Estambul y Tokio (Finckenauer y Vorovin, 2001).

Cabe destacar que del total de personas asesinadas y desaparecidas en el periodo comprendido entre 1983-2011, 128 trabajaban en diversos medios digitales o impresos (periódicos y revistas) radio y televisión, desempeñando funciones del ámbito periodístico que van desde la dirección de medios de comunicación, hasta personal técnico, por ejemplo: directores de periódicos, directores y subdirectores editoriales, jefes de redacción de periodistas, corresponsales y ex corresponsales, fundadores de revistas, columnistas, articulistas, reporteros, fotógrafos, conductores de noticieros en radio y televisión, así como ayudantes y técnicos. Del número de personas asesinadas y desaparecidas, la mayoría se encontraba en el ejercicio de su profesión al momento de sufrir los actos de violencia<sup>25</sup>.

En cuanto a su seguimiento, y de acuerdo al *Comité para la Protección de los Periodistas (CPI)*, el 90% de estos delitos alrededor del mundo quedan impunes; esto se debe, ante todo, al miedo a las represalias que pueden llegar a generar las mafias o los grupos extremistas. Desde el año 2000 la CNDH ha conocido 65 casos de homicidios a periodistas, de los cuales únicamente se ha dictado sentencia condenatoria en 10, es decir un 15.62% (CNDH, 2010: 4).

Tal como lo afirma Plascencia Villanueva, presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos: “no es un problema de penas sino de falta de eficiencia institucional, de un desempeño no ajustado a la realidad y sobre todo que a los delincuentes no se les detiene y por eso siguen matando, abusando y violando los derechos de las personas” (Milenio, 2010).

### **Acciones ciudadanas y de gobierno en favor de la libertad de prensa**

Con el fin de aminorar este conflicto y de darle seguimiento a los crímenes sufridos por el gremio periodístico, en pro de crear las condiciones necesarias que les garantice el ejercicio libre de su profesión, se han implementado diversas iniciativas tanto gubernamentales como ciudadanas.

---

<sup>25</sup> De acuerdo a la periodista Lydia Cacho (2012) “la mayoría de los periodistas amenazados o perseguidos estaban investigando, en el momento que sufrieron las agresiones, a algún servidor público de algún nivel”.

Entre las medidas implementadas por el gobierno cabe destacar en 1991 la creación del *Programa Especial de Periodistas* por la CNDH, organismo autónomo público del Estado mexicano, en virtud de considerarse a los integrantes de este gremio como un grupo vulnerable y en base a los antecedentes de agresiones y violaciones a sus derechos. Seis años más tarde, bajo el marco de dicho programa se creó la *Coordinación General del Programa de Agravios a periodistas y Defensores Civiles de Derechos Humanos* (1997).

Desde entonces este organismo, procurando que las autoridades asuman mayor sensibilidad respecto a las actividades realizadas por los periodistas, da continuidad a la integración de quejas recibidas y proporciona atención especializada tanto a particulares, medios de comunicación y organizaciones civiles para el tratamiento de estos casos.

En 2006 el gobierno mexicano creó la *Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos Contra la Libertad de Expresión* (FEADLE), organismo único en su género a nivel internacional con competencias para dirigir, coordinar y supervisar las investigaciones y, en su caso, la persecución de los delitos cometidos contra periodistas nacionales o extranjeros dentro del territorio nacional, perpetrados con motivo de su ejercicio profesional.

Sin embargo, y contra la lógica de crear un organismo especializado en el tratamiento de las agresiones a periodistas, llama la atención que pese a que la violencia hacia este gremio ha seguido aumentando, 155 casos registrados en el año 2010 frente a 172 en el 2011, ha habido un decrecimiento presupuestario para esta institución desde 2006, dato que refleja una caída del 72.4% del presupuesto destinado a esta Fiscalía<sup>26</sup> (Article 19, 2012).

Un año más tarde el *Consejo de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal* (CDHDF) instituyó la *Relatoría de Libertad de Expresión y Atención a Defensores y Defensoras de Derechos Humanos*, con el objetivo de garantizar el respeto al trabajo cotidiano de periodistas y defensores, el cual sigue siendo un significativo reto por vencer y una aspiración aún no satisfecha.

---

<sup>26</sup> En el 2006 se destinó un presupuesto de \$2,304,000.00 para esta Fiscalía, reduciéndose paulatinamente año con año hasta llegar en el 2011 a un presupuesto de \$636,740.00 (Article 19, 2012).

En el año 2010 este mismo organismo creó una *Guía para implementar medidas cautelares en beneficio de periodistas y comunicadores en México* con el fin de ayudar a los periodistas y a los medios de comunicación en la cobertura y en el tratamiento de temas relacionados con el crimen organizado.

En junio de 2012 el presidente Felipe Calderón firmó el decreto de una ley para la protección de personas defensoras de derechos humanos y federalización de los delitos cometidos contra periodistas. El documento establece medidas de protección como evacuación, reubicación temporal, escoltas de cuerpos especializados; protección de inmuebles, entre otras que se requieran para salvaguardar la vida, integridad y libertad de los comunicadores. Asimismo, la ley establecerá cooperación entre Federación y entidades para implementar medidas que protejan a personas en situación de riesgo (Notimex, 2012).

Partiendo del hecho de que las instituciones han sido rebasadas por la violencia vinculada al crimen organizado ya que no están garantizando ni la seguridad de los ciudadanos, en general, ni la de los periodistas, diversas voces ciudadanas se han alzado para que las autoridades continúen trabajando en la lucha contra la violencia sufrida por este gremio.

Desde entonces diversas organizaciones civiles vienen poniendo énfasis en la situación que viven los periodistas mexicanos: El *Foro de Periodistas*, la *Sociedad Interamericana de Prensa* (SIP), la *Federación Internacional de Prensa* (FIP), el *Centro Nacional de Comunicación Social*, *Reporteros Sin Fronteras*, *Red Ciudadana*, la *Fundación Nuevo Periodismo Latinoamericano*, la *Asociación mexicana de Derecho a la Información*, la *Federación de Asociaciones de Periodistas Mexicanos* y la organización *Article 19*, son algunas de las más activas, tanto a nivel nacional como internacional.

Por otra parte, y como respuesta a las agresiones a los medios de comunicación del norte del país, tras el *Encuentro de Editores Fronterizos* celebrado en 2005, los directivos de periódicos mexicanos acordaron algunas acciones en común para protestar contra los asesinatos y las agresiones a periodistas que plasmaron en la *Declaración de Hermosillo*.

En ella exigían a las autoridades el esclarecimiento de los crímenes cometidos a los periodistas, apostaban por la capacitación a periodistas y editores a través de la realización de seminarios especializados en la cobertura de asuntos de alto riesgo, se organizaron para coordinar esfuerzos y llevar a cabo campañas de educación pública en contra de la impunidad en los casos de los periodistas victimados, así como de integrar un equipo especial de reporteros de investigación para profundizar en las indagaciones periodísticas que realizaban sus colegas victimados. Asimismo, el 4 de agosto nació en el estado de Chihuahua, uno de los más afectados por esta problemática, el primer *Protocolo de Seguridad para Periodistas en Situación de Alto Riesgo*.

En definitiva, diversas organizaciones civiles financiadas con fondos externos son las que han encabezado una modesta pero comprometida labor de entrenamiento e interlocución entre los afectados, las autoridades y los empresarios del periodismo (Meneses, 2012).

Estas iniciativas dan fe de la necesidad por salvaguardar el estado de Derecho en México en el ámbito periodístico, tema que preocupa a organismos y organizaciones civiles, tanto nacionales como internacionales, considerando que en otros países de América Latina pueden llegar a una situación de conflicto similar a la que se vive en México.

## Reflexiones finales

Al nuevo contexto de violencia heredero de una cierta tradición de tolerancia a la delincuencia común, caracterizado por la fragilidad de un Estado y la debilidad de sus instituciones, se le han sumado factores como la pobreza, la impunidad y la corrupción que indudablemente han repercutido en el ejercicio periodístico; este escenario viene reclamando, naturalmente, una organización nueva<sup>27</sup>.

En este sentido no cabe duda que el gobierno se adapta más lentamente a las

---

<sup>27</sup> En referencia a la problemática de violencia hacia los periodistas que se vive tanto en México como en Honduras, la organización *Reporteros Sin Fronteras* (RSF) alude que para un verdadero cambio, es necesaria una profunda reforma del funcionamiento de los aparatos judicial y policial (EFE, 2012b).

circunstancias; la delincuencia es más rápida en sus movimientos y en sus cambios y cada vez se ha vuelto más violenta (Lizárraga 2012)<sup>28</sup>.

De acuerdo con Durkheim (1967), de aquí se deriva una importante fuente de conflicto y violencia, centrada en la no institucionalización del cambio social y sus consecuencias (de anomia y violencia) sobre las conductas individuales, marco en el que los periodistas se han visto constreñidos en libertades y en derechos, constituyéndose como el eslabón más débil dentro de la cadena de intereses.

Tal como lo afirma la periodista Rachel Levil (2012)<sup>29</sup>: “El crimen organizado se quiere ganar los corazones y las mentes de la ciudadanía y el Estado quiere hacer lo mismo. Los periodistas se encuentran atrapados en medio, por lo que no es raro que se conviertan en objetivos”.

Si bien, por una parte el conflicto afecta a la libertad de prensa y a la cobertura de la información de los periodistas y de los medios de comunicación, también repercute en una agenda mediática que tradicionalmente ha estado en manos de los poderes dominantes (de los partidos políticos y de los intereses empresariales del medio de comunicación más influyente en el país, *Televisa*) (Trejo Delarbre, 2009).

Así es como el crimen organizado fija la agenda mediática a través de la represión y la violencia que infringe a los periodistas y, por consiguiente, a las empresas de televisión, que cada vez ven más difícil la tarea de darle cobertura a ciertos temas, por el temor a sufrir represalias<sup>30</sup>.

Debemos de entender que bajo este contexto realmente el periodista está cumpliendo

---

28 Gustavo Lizárraga Reyes es periodista de *El Debate* de Mazatlán, Sinaloa.

29 Rachel Levil es periodista en la cadena de televisión *Al Jazeera* (Levil, 2012).

30 De 2005 a la fecha se han documentado 17 atentados contra medios de comunicación (CNDH, 2010: 4). A este respecto el periodista Javier Solórzano Zinzer puntualiza: “Aquella máxima de que hay que decir las cosas aun cuando duelan sí, pero me pregunto si esto es a costa de la vida del periódico, de la vida del periodista y de la vida del medio de comunicación” (Solórzano, 2012).

las funciones de un reportero de guerra, en una *guerra* donde no hay uniformes ni territorios definidos, donde los grupos en pugna no son claramente identificables, y donde hay una disputa por el poder de los territorios pero también por hacerse con el control de la información, un bien inmaterial que en nuestras sociedades cobra especial importancia.

Frente al pesimismo que puede llegar a producir el actual escenario de la delincuencia organizada y su incidencia en la profesión periodística, considerando que el consumo de drogas en Estados Unidos no va a descender, y por consiguiente tampoco lo hará su demanda, ni los actos violentos suscitados por la delincuencia organizada en su afán por seguir lucrando con este negocio, cabría pensar si el momento coyuntural que vive México en su proceso de transición política ante el cambio de partido, pudiera arrojar nuevas luces en el tratamiento de esta problemática.

Las decisiones políticas y la manera en la que el nuevo gobierno enfrente al crimen organizado podría significar un cambio de estrategia<sup>31</sup> que poco a poco vaya atenuando la extrema violencia que se vive en el país y, por consiguiente, una disminución de los riesgos para ejercer el periodismo por parte de sus profesionales.

Tal como lo afirma De la Corte Ibáñez (2012), el enfrentamiento que mantienen las fuerzas de seguridad y armadas contra el crimen organizado en su afán por preservar pleno control sobre cierta parte del territorio nacional, y de oponerse a su persecución, puede poner en peligro la gobernabilidad; la necesidad de recurrir a ejércitos regulares para aplacar y oponerse a la violencia criminal podría ser tomada como un indicador de proximidad a un escenario crítico, especialmente cuanto más tiempo y más territorio abarque esa presencia de efectivos militares.

No cabe duda que ante este conflicto las obligaciones para paliar la situación son compartidas; primeramente la responsabilidad ineludible del gobierno y su potestad para

31 Fue a partir de 2006, con el gobierno del expresidente Felipe Calderón y su estrategia de seguridad (la de combatir al crimen organizado con el ejército) cuando se empezaron a registrar los niveles más altos de agresiones contra periodistas, y con mayor violencia; en total: 79 asesinatos y desapariciones a periodistas durante su administración. De diciembre de 2006 a 2012, el número de asesinatos contra trabajadores del medio creció un 246% comparado con el sexenio anterior (Contralínea, 2012).

otorgar garantías a los profesionales del periodismo, así como dar el seguimiento adecuado a todos los casos de violencia ocurridos al día de hoy, con el fin de que no caigan en la impunidad.

Los organismos internacionales deben seguir presionando al gobierno y a sus instituciones en el tratamiento y en la solución de una problemática que afecta cada vez más a otros países de América Latina<sup>32</sup>.

Por su parte, los directivos de los medios deben tomar medidas de protección y prevención para intentar salvaguardar la seguridad de sus periodistas, a través de la implementación de convenciones y protocolos especiales en la cobertura de los temas relacionados con el narcotráfico y poner énfasis en la capacitación de sus profesionales al interior de sus organizaciones; todo ello con el fin de darles mayores garantías de seguridad y medios que les permitan cumplir su misión informativa<sup>33</sup>.

Asimismo, es deseable que el esfuerzo de los medios de comunicación por lograr consensos sobre los estándares e indicadores, se traduzcan en una mayor capacidad asociativa del gremio que garanticen la libertad de expresión en este ámbito, como condición para enfrentar el desafío de la amenaza del crimen organizado y del narcotráfico (UIA, 2006).

Para hablar de *periodismo* primero es necesario avanzar en democracia, en derechos humanos, en la reconstrucción de instituciones, y partir del hecho de que ante la magnitud del problema, éste sólo podrá resolverse con el esfuerzo conjunto de la ciudadanía, de los directivos de los medios de comunicación y de los organismos nacionales e internacionales, en la medida en que estén al tanto de las acciones del gobierno en pro de encontrar

---

32 En lo que va del 2012, Brasil ha registrado 6 asesinatos a periodistas, Honduras 4, Bolivia 2, Colombia 1, Argentina 1 y México 8 (Carmona, 2012).

33 Un ejemplo a este respecto es la *Guía Práctica de Reporteros* de la organización Reporteros Sin Fronteras. Asimismo, Meneeses (2012) apunta que la cobertura del narcotráfico exige entrenamiento en protocolos y métodos alternos de recolección de información que no arriesguen al periodista con el fin de garantizar el cumplimiento de la misión informativa y la salvaguarda del derecho a la información de los mexicanos, apostando por el periodismo asistido con bases de datos. Estas técnicas son poco usadas en el periodismo mexicano, al igual que la disposición para elaborar coberturas colaborativas (dejando a un lado las rivalidades existentes entre los dos medios nacionales, Televisa y tv Azteca).

una solución a esta problemática, y en la medida en que no cesen en reclamar su derecho a ejercer la profesión periodística de manera digna, acorde con un modelo democrático.

Sólo así habrá posibilidad de elevar al periodismo a un estatus crítico e independiente, alejado de las agendas y de los intereses políticos, de los partidos y de todo poder que busque oprimir su ejercicio, en detrimento de la libertad de expresión, del derecho a la información y, por tanto, de la democracia; y es que, como señala Bill Kovach (2003), “... el periodismo y la democracia nacieron juntos; ellos prosperarán, o morirán juntos”.

### Referencias bibliográficas

Actu, Ch. *El tráfico de drogas en México*. (2012)

Disponible en: <http://www.alertaperiodistica.com.mx/noticias/el-trafico-de-drogas-en-mexico/>

Consultado el 14 de abril de 2012

Albanese, J.S. *The causes of Organized Crime: Do Criminals Organize Around Opportunities*

*for Crime o Do Criminal Opportunities Create New Offenders?*

Journal of Contemporary Criminal Justice, 16 (2000)

Article 19. *Informe 2010: La violencia en México y el Derecho a la Información*. (2010)

Disponible en: [http://www.articulo19.org/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=112:informe-2010-qla-violencia-en-mexico-y-el-derecho-a-la-informacionq&catid=12:anticensura&Itemid=49](http://www.articulo19.org/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=112:informe-2010-qla-violencia-en-mexico-y-el-derecho-a-la-informacionq&catid=12:anticensura&Itemid=49)

Consultado el 13 de mayo de 2012

\_\_\_\_\_: *Silencio forzado. Documental audiovisual*. (2012)

Disponible en: <http://www.youtube.com/watch?v=7D7aoPqznxM>

Barrón Cruz, M. G. *El tráfico de armas hacia México*. (2012)

Disponible en: [http://www.inacipe.gob.mx/index.php?option=com\\_](http://www.inacipe.gob.mx/index.php?option=com_)

[content&view=article&id=317:el-trafico-de-armas-hacia-mexico-autor-martin-gabriel-barron-cruz&catid=27:martin-gabriel-barron-cruz&Itemid=147](http://www.inacipe.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=317:el-trafico-de-armas-hacia-mexico-autor-martin-gabriel-barron-cruz&catid=27:martin-gabriel-barron-cruz&Itemid=147)

Consultado el 10 de mayo de 2012

- Benítez Manaud, R. *La crisis de seguridad en México* [Versión electrónica]. (2009, marzo-abril) Nueva Sociedad, n° 220.  
Disponible en: [http://www.nuso.org/upload/articulos/3601\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3601_1.pdf)  
Consultado el 13 de mayo de 2012
- Cable News Network México [CNN]. *5 de las 10 ciudades más violentas del mundo están en México*. (2012)  
Disponible en: <http://mexico.cnn.com/nacional/2012/01/13/5-de-las-10-ciudades-mas-violentas-del-mundo-estan-en-mexico>  
Consultado el 4 de abril de 2012
- Cacho, L. *Silencio forzado*. Documental audiovisual. (2012)  
Disponible en: <http://www.youtube.com/watch?v=7D7aoPqznxM>
- Caracol Radio: *Colombia sigue siendo el primer productor de cocaína en el mundo, según EEUU*. (2011)  
Disponible en: <http://www.caracol.com.co/noticias/internacional/colombia-sigue-siendo-el-primer-productor-de-cocaina-en-el-mundo-según-eeuu/20110303/nota/1434172.aspx>  
Consultado el 2 de mayo de 2012
- Carmona, E. (2012). *Latinoamérica: 21 periodistas asesinados en lo que va de 2012*.  
Disponible en: [http://www.cubasi.cu/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=6342:latinoamerica-21-periodistas-asesinados-y-uno-desaparecido-en-lo-que-va-de-2012&Itemid=17](http://www.cubasi.cu/index.php?option=com_k2&view=item&id=6342:latinoamerica-21-periodistas-asesinados-y-uno-desaparecido-en-lo-que-va-de-2012&Itemid=17)  
Consultado el 14 de abril de 2012
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos [CNDH]. *Guía para implementar medidas cautelares en beneficio de periodistas y comunicadores en México*. México: CNDH. (2010)  
Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/graficos/pdf10/cautelares.pdf>  
Consultada el 12 de mayo de 2012
- Contralínea. *Panismo: 109 periodistas asesinados o desaparecidos*. (2012)  
Disponible en: <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2012/05/03/panismo-107-periodistas-asesinados-desaparecidos/>  
Consultado el 3 de mayo de 2012
- Dahrendorf, R. *The modern social conflict: an essay of the politics of liberty*, California: University of California Press. (1990)

De la Corte Ibáñez, L. y Jiménez-Salinas Framis, A. *Crimen.org. Evolución y claves de la delincuencia organizada.*

Madrid: Ariel. (2010)

Durkheim, E. *De la división del trabajo social.*

Buenos Aires: Shapire. (1967)

Periódico *El Economista. El desempleo en México* (2012)

Disponible en: <http://eleconomista.com.mx/taxonomy/term/5980>

Consultado el 7 de abril de 2012

----- *El suicidio: estudio de sociología.*

Madrid: Reus. (1928)

EFE. *Fidel castro atribuye la violencia en México al modelo que EEUU reserva a América.* (2012a)

Disponible en: [http://mx.noticias.yahoo.com/fidel-castro-atribuye-violencia-m%C3%A9xico-mo-  
lo-ee-uu-133824696.html](http://mx.noticias.yahoo.com/fidel-castro-atribuye-violencia-m%C3%A9xico-mo-<br/>lo-ee-uu-133824696.html)

Consultado el 17 de mayo de 2012

EFE (2012b). *RSF urge a Honduras a crear un mecanismo para la protección de periodistas.*

Disponible en: [http://www.latribuna.hn/2012/08/16/rsf-urge-a-honduras-a-crear-un-mecanismo-  
para-la-proteccion-de-periodistas/](http://www.latribuna.hn/2012/08/16/rsf-urge-a-honduras-a-crear-un-mecanismo-<br/>para-la-proteccion-de-periodistas/)

Consultado el 16 de agosto de 2012

Periódico *El Informador. Secuestros se duplican en tres años en México.* (2012)

Disponible en: [http://www.informador.com.mx/mexico/2011/265958/6/secuestros-se-duplican-en-  
tres-anos-en-mexico.htm](http://www.informador.com.mx/mexico/2011/265958/6/secuestros-se-duplican-en-<br/>tres-anos-en-mexico.htm)

Consultado el 10 de mayo de 2012

Periódico El Universal (2012). *Cronología periodistas asesinados en 2012.*

Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/853557.html>

Consultado el 14 de junio de 2012

Federación Latinoamericana de Periodistas [FELAP]. *Informe actualizado sobre la situación del periodismo en México al tercer trimestre de 2011.* (2011)

Disponible en: [http://www.actualidadesmexico.mx/2011/11/informe-actualizado-sobre-la-situa-  
cion-del-periodismo-en-mexico-al-tercer-trimestre-de-2011/](http://www.actualidadesmexico.mx/2011/11/informe-actualizado-sobre-la-situa-<br/>cion-del-periodismo-en-mexico-al-tercer-trimestre-de-2011/)

Consultado el 2 de abril de 2012

- Finckenauer, J.O. y Y.A. Voronin. *The Threat of Russian Organized Crime*. Washington, Departamento de Justicia de Estados Unidos. (2001)
- Gómora, D. *Narcos mexicanos piden ayuda al FBI*. (2012)  
Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/833804.html>  
Consultado el 15 de mayo de 2012
- González, L. A. y Villacorta C. E. *Aproximación teórica a la violencia*. (1998)  
Disponible en: <http://www.uca.edu.sv/publica/eca/599art4.html>  
Consultado el 15 de mayo de 2012
- Hernández Ramírez, M. H. *Periodismo y violencia: Hacia un debate necesario* [Versión electrónica]. (2011)  
Revista Mexicana de Comunicación, n° 28.  
Disponible en: <http://mexicanadecomunicacion.com.mx/rmc/2011/02/28/periodismo-y-violencia-hacia-un-debate-necesario/#axzz1tF4nsKUR>  
Consultado el 12 de abril de 2012
- Instituto Nacional de Geografía y Estadística. [INEGI]. *Censo de Población y vivienda 2010*. (2010)  
México: INEGI.  
Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/default.aspx?src=487&e=9>  
Consultado el 5 de abril de 2012
- Kovach, B. y Rosenstiel T. *Los elementos del periodismo*. Madrid: El País. (2003)
- Levil R. *Silencio forzado*. Documental audiovisual. (2012)  
Disponible en: <http://www.youtube.com/watch?v=7D7aoPqznxM>
- Lizárraga Reyes, G; Páez Varela, A; Solórzano Zinzer, J. *Silencio forzado*. Documental audiovisual. (2012)  
Disponible en: <http://www.youtube.com/watch?v=7D7aoPqznxM>
- Meneses, M. E. *Medios, violencia y gobernanza*. [Versión electrónica]. (2012)  
Revista Mexicana de Comunicación, n° 18.  
Disponible en: <http://mexicanadecomunicacion.com.mx/rmc/2012/01/18/medios-violencia-y-gobernanza/>  
Consultado el 14 de mayo de 2012

- Merton, R. K. *Teoría y estructura sociales*.  
México: Fondo de Cultura Económica. (1987)
- Periódico *Milenio* (2010). *Impunidad, uno de los principales problemas de México*.  
Disponible en: <http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/c9bf3233bdc19a11f955b9c851681ef4>  
Consultado el 9 de mayo de 2012
- Moreno D. *Silencio forzado*. Documental audiovisual. (2012)  
Disponible en: <http://www.youtube.com/watch?v=7D7aoPqznm>
- Morgan Franco, R. C. *¿Deben legislarse los medios de comunicación?*  
Razón y Palabra, n° 17. (2000, febrero-abril)  
Disponible en: <http://www.razonypalabra.org.mx/antiores/n17/17rmorgan.html>  
Consultado el 13 de mayo de 2012
- Notimex. *Firma Calderón la ley de protección a defensores DH y periodistas*. (2012)  
Disponible en: <http://www.radioformula.com.mx/notas.asp?Idn=251952>  
Consultado el 30 de septiembre de 2012
- Peces Barba, G. *Ética, poder y derecho*,  
Cuadernos y Debates, n° 54. Estudios Constitucionales. (1995)
- Reporteros Sin Fronteras. *Los diez lugares más peligrosos para los periodistas* (2011)  
Informes. Balance anual 2011.  
Disponible en: <http://www.rsf-es.org/news/informes-balance-anual-2011-los-diez-lugares-mas-peligrosos-para-los-periodistas-/>  
Consultado el 28 de septiembre de 2012
- Rodríguez Olvera, A. L. *La violencia en México durante 2010: Informe de Article XIX y Cencos*  
[Versión electrónica]. (2011)  
Revista Mexicana de Comunicación, n° 20.  
Disponible en: <http://mexicanadecomunicacion.com.mx/rmc/2011/05/20/la-violencia-en-mexico-durante-2010-informe-de-article-xix-y-cencos/>  
Consultado el 13 de mayo de 2012
- Televisa. *Diálogos por México*.  
México: Televisa. (2006)  
Disponible en: <http://www.esmas.com/dialogospormexico/AgendadeDesarrollo/>  
Consultado el 8 de mayo de 2012

Transparency Internacional (2012). *Índice de Percepción de la Corrupción 2011*.

Disponible en: [http://www.transparencia.org.es/indice%20de%20percepcion%202011/TABLA\\_SINT%C3%89TICA\\_DE\\_RESULTADOS\\_IPC\\_2011.pdf](http://www.transparencia.org.es/indice%20de%20percepcion%202011/TABLA_SINT%C3%89TICA_DE_RESULTADOS_IPC_2011.pdf)

Consultado el 10 de mayo de 2012

Trejo Delarbre, R. *Mediocracia en la democracia. Medios, partidos y gobernabilidad en México*, en Alcántara Sáez M. y Hernández Norzagaray, E. (Comps.), *México el nuevo escenario político ante el bicentenario*.

Salamanca: Universidad de Salamanca. (2009)

Universidad Iberoamericana [UIA]. *Propuesta de indicadores para un periodismo de calidad*.

México: Universidad Iberoamericana. (2006)

# 7 Las fuerzas militares en el territorio nacional: comparación entre Estados Unidos y México

Kurt A. Johnson | Michael A. Noll

---

## Visión de Conjunto

CUALQUIER ANÁLISIS DE CÓMO ENFRENTAR LOS DESAFÍOS de la gobernabilidad en la región fronteriza México-Estados Unidos debe incluir necesariamente un estudio de las funciones desempeñadas por las instituciones militares de los dos países. En ambos, los militares representan sin duda la institución más poderosa del gobierno federal en el cual, el ejército es la institución más respetada. Asimismo, ambos países tienen grandes fuerzas militares a disposición inmediata del presidente, que es su comandante en jefe. Los militares, tanto estadounidenses como mexicanos son muy profesionales con las fuerzas de voluntarios. No terminan las similitudes.

La diferencia más obvia entre los militares estadounidenses y mexicanos es su tamaño relativo, mientras que Estados Unidos tiene una población aproximadamente tres veces más grande que la de México, sus fuerzas armadas, de aproximadamente 2.3 millones, es casi diez veces mayor que la de México, que suma aproximadamente 240,000. La disparidad es aún mayor cuando se trata del financiamiento. En términos de porcentaje del PIB, Estados Unidos gasta alrededor de ocho veces más en sus fuerzas armadas que México (4% frente al 0.5%)<sup>i</sup>. En términos absolutos la disparidad es mucho mayor; el tamaño relativo de los dos ejércitos refleja las diferencias en sus misiones. Si bien ambos están a cargo de la defensa nacional, los militares estadounidenses tienen una presencia global y con frecuencia participan en guerras y otras contingencias en el extranjero. El ejército mexicano tiene un papel que refleja

la mentalidad de los mexicanos cuando se redactó su Constitución Política de 1917.

No es sorprendente que los militares de Estados Unidos sean mucho más organizados que los mexicanos, ellos tienen cuatro servicios en el *Departamento de Defensa* y uno más en el *Departamento de Seguridad Nacional* (la *Guardia Costera*). También cuentan con importantes fuerzas de reserva, con la *Guardia Nacional* y con un componente civil de gran tamaño, todo esto soportado por vasto complejo militar-industrial. Por su parte, México cuenta con la *Secretaría de la Defensa Nacional* (SEDENA) que es un sistema unificado del *Ejército y la Fuerza Aérea* y con la *Secretaría de Marina* (SEMAR) que es un guardacostas y un Cuerpo de Marines. Aunque la industria militar es sustancial, no se da abasto para satisfacer las necesidades de apoyo del equipo militar mexicano en su totalidad, por lo que las importaciones son obligatorias. Los secretarios mexicanos de la Defensa Nacional y de Marina son agentes de cuatro estrellas en servicio activo, pero también están clasificados como secretarios del gabinete, con acceso directo al presidente. En los Estados Unidos el presidente del Estado Mayor Conjunto también tiene acceso directo al presidente, pero sólo como asesor militar de alto rango.

Los Ejércitos de ambos países tienen bases dispersas, incluso Estados Unidos tiene una serie de bases en el extranjero; las grandes instalaciones militares son más comunes en la zona sur del país, tres de ellas están en o muy cerca de la frontera con México: *Fort Bliss* en El Paso, Texas, *Fort Huachuca*, en la frontera entre Arizona y Sonora y el principal Naval y la marina en San Diego, California. Por su parte, el ejército mexicano tiene una serie de guarniciones en o cerca de la frontera con Estados Unidos, pero sus principales instalaciones están cerca de la ciudad de México cuando se trata del Ejército y en Veracruz las de la Armada.

En cuanto al uso de los militares en el territorio nacional, los presidentes de ambas naciones tienen una opción atractiva para emplear las fuerzas militares federales en respuesta a una crisis interna. Dicho atractivo deriva de una serie de factores, en primer lugar, como comandante en jefe, los presidentes de ambos países pueden estar seguros de la capacidad de respuesta y la lealtad de sus respectivas fuerzas armadas. Desplegar

fuerzas militares envía una señal de firmeza y de tranquilidad, ya que los públicos tienen un gran respeto por la competencia de sus militares, aunque la cultura y la tradición de Estados Unidos generalmente ven con escepticismo el empleo de las fuerzas militares internas, los militares son bien recibidos en el tratamiento de las crisis más importantes, como el huracán *Katrina*. Además, el militar es en gran parte autosuficiente y no aumenta las cargas en una zona de desastre. Por último, los militares de ambos países, tienen equipo que es útil en una amplia gama de escenarios - aviones de transporte, helicópteros, flotas de camiones, buques anfibios, hospitales totalmente dotados de personal, capacidad de comunicación sofisticado portátil, etcétera.

### **¿Aplicación de la Ley o defensa de la seguridad nacional?**

Desde la perspectiva de los Estados Unidos una pregunta previa determina la función propia de las fuerzas armadas para hacer frente a los cárteles de la droga y a los problemas relacionados con la frontera, la pregunta es si esos problemas se dividen en las funciones tradicionales de la aplicación de leyes o, al menos bajo ciertas circunstancias extremas, hablan a la defensa militar de la nación. La respuesta es sorprendentemente compleja.

La fuerza militar tiene una misión de apoyo civil de la patria, por definición, al cargo de la operación. Sin embargo, cuando se trata de la brecha entre actividad criminal turbia y amenazas a la seguridad nacional, se hace mucho menos claro si los militares deben permanecer siempre en un papel de apoyo civil o, en circunstancias extremas, cambiar a un papel de defensa del país.

Para ilustrar este dilema, se puede imaginar un apoyo civil / defensa patria continuo. En el extremo izquierdo del continuo, algunos miembros del cártel de drogas cruzan hacia Texas con la intención de ofrecer una pequeña cantidad de drogas y la eliminación de un “soplón” trabajando con las autoridades estadounidenses. Es probable que la mayoría de los estadounidenses estuvieran de acuerdo en que estos miembros del cártel de drogas son los principales responsables de las agencias civiles de aplicación de la ley y no la militar, aunque los organismos encargados de hacer cumplir la ley civil

pueden solicitar y utilizar ciertos activos únicos militares en apoyo de sus esfuerzos. En el extremo derecho del espectro, es posible que uno o varios carteles de la droga traten de establecer el tipo de soberanía semi-violenta en las pequeñas ciudades o barrios en el lado de Estados Unidos de la frontera que habitualmente ejercen en los locales del lado mexicano. También es posible que los pistoleros del cártel pudieran organizar una importante incursión transfronteriza con el fin de eliminar rivales que se han establecido en territorio estadounidense pegado a la frontera. Los estadounidenses podrían, al menos temporalmente, ver la respuesta a estos escenarios como la responsabilidad de los militares, con los organismos civiles de apoyo.

En algún momento a lo largo del continuum, cada uno de nosotros llegará a un *punto de inflexión* personal en el que creemos que la situación exige a los militares llevar la respuesta. En ese momento ya no percibimos una amenaza criminal pidiendo una respuesta de aplicación de la ley, sino una amenaza a la seguridad nacional de los Estados Unidos pidiendo una respuesta militar. Algunos llegarán a su punto de inflexión en base a su evaluación de que la amenaza ha superado las capacidades de aplicación de la ley, mientras que otros harán su determinación basada en la naturaleza de las armas utilizadas y el grado de daño físico y psicológico causado por los miembros del cártel.

Debido a que no hay nada en la ley que articula claramente el punto de inflexión, la mayoría de quienes han estudiado esta pregunta están de acuerdo en que dicho punto de inflexión se determinaría en una situación dada por el presidente, como su comandante en jefe constitucional. La decisión del presidente tiene importantes consecuencias jurídicas y operativas para el uso de los militares en el territorio nacional.

A la izquierda del punto de inflexión, normalmente el departamento de Seguridad Nacional o el departamento de Justicia tienen el papel principal para cualquier respuesta federal y el departamento de Defensa opera el apoyo, auxiliado por varias autoridades legales que permiten cierto apoyo militar limitado a la ley civil de ejecución. Esta asistencia puede incluir al departamento de Defensa de los activos.

A la derecha del punto de inflexión, el departamento de Defensa, que constitucionalmente opera con el presidente como comandante en jefe, tiene el papel principal. El *Mando Norteamericano de Defensa Aeroespacial* (NORAD) es una organización conjunta de los Estados Unidos y Canadá que provee de defensa y control aéreo, habitualmente opera en los dos países en el dominio del aire. Cabe la posibilidad de que las fuerzas marítimas que operan a la derecha del punto de inflexión, en ciertas situaciones como por ejemplo un buque en alta mar lancen ataques con misiles crucero contra la patria. También es posible que la amenaza de un cartel de la droga alcance una magnitud tal que un presidente elija, al menos en el corto plazo, responder con la fuerza militar en el dominio de la tierra.

En esa situación, los militares probablemente funcionarán simultáneamente como soporte y asumiendo su papel principal en diferentes partes del país de origen. El presidente podría optar por dar un parte de los militares con la iniciativa en una operación discreta -la defensa de las infraestructuras críticas, por ejemplo-, dejando al resto de los militares en su papel tradicional de apoyo civil en busca de amenazas de todo el país.

A la izquierda del punto de inflexión, los atacantes serían tratados como delincuentes y juzgados por la justicia penal, los *derechos Miranda*, *hábeas corpus*, reglas de evidencia, los abogados, juicios y sentencias de cárcel. A la derecha del punto de inflexión, los atacantes serían tratados como combatientes enemigos bajo la ley de la guerra,<sup>iii</sup> o tal vez como “combatientes enemigos ilegales”, similares a los presos de Guantánamo en la “guerra global contra el terrorismo.” En ese extremo del punto de inflexión los atacantes no podrían acceder a los derechos Miranda o hábeas corpus. Podrían estar muertos o capturados y, si son capturados, podrían ser tomados como prisioneros hasta el final del conflicto.

Aunque Estados Unidos todavía no ha alcanzado el punto de inflexión “con respecto a la amenaza del cártel de drogas, cada vez se mueve en esa dirección con las políticas declarativas relativas a la amenaza de la delincuencia organizada transnacional para la seguridad nacional. Por ejemplo, “en enero de 2010, el gobierno de Estados Unidos completó

una revisión integral de la delincuencia organizada internacional, el primero sobre este tema desde 1995. Sobre la base de los informes de revisión y posterior, la Administración ha concluido que, en los años intermedios, internacional -o transnacional- el crimen organizado se ha expandido dramáticamente en tamaño, alcance e influencia y que no representa una amenaza significativa para la seguridad nacional e internacional<sup>iv</sup>. Además en la actualidad, los militares de Estados Unidos llevan a cabo operaciones de contrainteligencia para la defensa de la patria basados en la frontera con México. El ejército sirve como la agencia líder única del gobierno Federal para la detección y monitoreo de tránsito aéreo y marítimo de drogas ilegales en ese país, en apoyo de las actividades anti-drogas del gobierno federal, estatal, local y organismos extranjeros<sup>v</sup> encargados de hacer cumplir la ley, y hay una esfuerzo por ampliar su autoridad para el dominio de la tierra.

### **Limitaciones en el uso de las fuerzas armadas en el territorio nacional**

La necesidad de enviar al ejército se ve atenuada por otros factores. Los estados del sur de país sufrieron abusos militares durante y después de la Guerra Civil. El pueblo mexicano sufrió a manos de las tropas de su propio gobierno durante las guerras civiles y en conjunto con su revolución larga y sangrienta en el comienzo del siglo xx. Resulta fundamental fortalecer la legislación en los ámbitos civil y político, para así, limitar el alcance de las operaciones militares en ambos países.

El uso de las fuerzas armadas en un papel de apoyo civil dentro de los Estados Unidos está limitado por la *Ley Posse Comitatus*<sup>vi</sup> de 1878 que prohíbe la participación directa y activa de las fuerzas militares federales para ejecutar la ley civil. Aunque la ley fue promulgada en respuesta a la percepción de mal uso de las tropas del Ejército en el Sur después de la Guerra Civil, no es un argumento muy bueno que sus principios se basen en los documentos fundacionales del país. La Ley establece lo siguiente: “El que, salvo en los casos y circunstancias expresamente autorizados por la Constitución o la ley del Congreso, intencionalmente utilice cualquier parte del Ejército o la Fuerza Aérea como un posse comitatus o no haga cumplir las leyes, será multado bajo este título o encarcelado no más de dos años, o ambas cosas “.

Aunque la ley se aplica sólo al Ejército y la Fuerza Aérea, el departamento de Defensa de política extiende las prohibiciones a la Armada y la Infantería de Marina<sup>vii</sup>. La Ley se aplica a la Guardia Nacional sólo cuando las unidades están bajo el mando federal. Cuando están bajo el mando y control de los estados individuales, la Guardia Nacional puede ser utilizada en un papel de hacer cumplir la ley para llevar a cabo funciones tales como la prevención de saqueos después de un desastre natural. La ley no se aplica a la Guardia Costera en tiempos de paz cuando está funcionando como parte del departamento de Seguridad Nacional, pero se aplica cuando está en funcionamiento como parte de la marina de guerra, en tiempo de guerra o de conformidad con las órdenes del presidente<sup>viii</sup>. Es importante tener en cuenta que las restricciones de la ley sólo se aplican a la misión de los militares de apoyo civil que incluye el apoyo a la policía. No se aplican a la misión de los militares de defensa del territorio nacional, que por definición no constituye apoyo a la policía. Hay varias excepciones a la ley que permiten a las tropas federales ayudar a los civiles de las fuerzas del orden con cierta formación específica, el uso de equipo militar y asesoramiento de expertos.

En el caso mexicano, las operaciones militares en el territorio nacional, al menos en la práctica, están mucho menos restringidas. El artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos autoriza al presidente “para disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación” (énfasis añadido). Este artículo queda teóricamente moderado por el 129 que establece “En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar” Si las operaciones contra los carteles de la droga están conectadas directamente con asuntos militares o de la provincia de las tradicionales fuerzas de policía civil, ha sido objeto de una intensa discusión en el Congreso y los medios. Además, el artículo 21<sup>ix</sup> define la seguridad pública como la tarea de las autoridades civiles<sup>x</sup>.

En México, en caso de emergencia nacional, el ejército es la elección más común, en gran parte debido a que las fuerzas de seguridad nacionales en los niveles federal, estatal y local son instituciones muy débiles. Asimismo, en condiciones de desastre, las

autoridades mexicanas establecen una misión militar central, mientras que en Estados Unidos se trata de un crecimiento periférico pero aun así, la tarea es secundaria para los militares en servicio activo. Excluyendo las consideraciones políticas y burocráticas de distancia, se puede decir que el Departamento de Defensa de Estados Unidos y el Departamento de Guerras en el Extranjero, así como las Secretarías de la Defensa Nacional y la de Marina en México son los Departamentos de Respuesta de Emergencia Nacional. Esos nombres reflejarían mejor las funciones de los dos ejércitos “centrales” actuales.

### **SEDENA y SEMAR - Cultura y capacidades**

En la lucha contra los cárteles de la droga, las fuerzas armadas mexicanas son mucho más activas que los militares de Estados Unidos, por lo tanto, es útil examinar la SEDENA y la SEMAR con cierto detalle.

SEDENA -el Ejército y la Fuerza Aérea- es la organización de seguridad más poderosa de México. Su cuerpo de oficiales proviene de la clase media y los soldados son una muestra representativa de la población mexicana. La SEDENA es producto de la Revolución Mexicana pero, paradójicamente, es una institución de naturaleza conservadora. Para el visitante, el personal de la SEDENA y sus instalaciones tienen la apariencia de un estereotipo militar de América Latina (aunque en el extremo superior de esa escala en términos de calidad). Es una institución que existe para defender a la nación de la invasión extranjera, una misión extremadamente improbable. Durante décadas, sus oficiales dedicaron su tiempo planificando cómo repeler una invasión de Estados Unidos, ahora están llamados a cooperar con sus homólogos militares de ese país.

Habiendo estado nunca en guerra con un enemigo extranjero durante su existencia después de la Revolución, la SEDENA ha adquirido una mentalidad de guarnición, su cultura está orientada hacia adentro. Las decisiones se toman lentamente y de una manera muy centralizada. El imperativo de la carrera de un oficial de la SEDENA es evitar errores en lugar de asumir riesgos en la búsqueda del éxito.

En caso de emergencia nacional, si se ordena el despliegue de tropas, la SEDENA tiene una excelente respuesta en el manejo de desastres naturales. Su historia en la respuesta a conflictos internos -ya sea durante el período inmediatamente posterior a la revolución, los problemas de 1968 o con el levantamiento zapatista en la década de 1990- ha sido políticamente sensible y considerando la problemática desde una perspectiva de derechos humanos. Así, no sería de extrañar que sea un tanto reticente para actuar con el fin de derrotar a los cárteles de la droga y que prefiera dejar esta misión a la policía, a pesar de que se dan cuenta de que no es factible en el corto o mediano plazo. Cuando ha habido batallas de la SEDENA contra los narcotraficantes, más bien se han convertido en demostraciones de fuerza, ya que si bien los soldados no suelen buscar el contacto con los traficantes de drogas, tienen mayores posibilidades debido a que están entrenados y disciplinados, lo que no sucede con los pistoleros del cártel.

En la lucha contra los capos de la droga la movilidad es un tema central, ya sea a nivel operativo con aviones C-130 para llevar tropas desde sus bases en el centro de México a los puntos en el norte, o en el nivel táctico utilizando helicópteros para reaccionar ante un incidente local. La Fuerza Aérea Mexicana -en gran medida el socio menor dentro de la SEDENA- tiene deficiencias significativas en la aviación de transporte, ya que por desgracia, los activos de la Fuerza Aérea Mexicana son apenas suficientes en número y, demasiado a menudo, en condiciones materiales pobres. Estados Unidos ha proporcionado nuevos helicópteros para ayudar a la lucha contra los cárteles, sin embargo, han sido escasos y han tardado en llegar.

Finalmente, el tamaño de la SEDENA constituye un problema ya que para luchar contra el crimen organizado en México sólo dispone de 180,000 soldados, de los cuales únicamente una fracción se despliegan en un momento dado, simplemente no son suficientes para obtener una relación de fuerza de uno a uno con la mano de obra del cartel, mucho menos para alcanzar la relación de diez hasta uno recomendada por la doctrina de la contrainsurgencia.

La Secretaría de Marina (SEMAR) es mucho más pequeña que los dos servicios militares mexicanos; con cerca de 60,000 personas debe atender la defensa en alta mar y la misión de seguridad. En la práctica esto ha significado la protección de la infraestructura crítica de la industria petrolera en el Golfo México en Campeche y la interdicción de las operaciones marítimas criminales. En cuanto a equipamiento, tiene una mezcla de envejecidas embarcaciones ex-estadounidenses: buques de guerra de poco valor de combate; y algunas modernas de producción nacional constituidas principalmente por patrulleros equivalentes a la guardia costera. Además tiene sus propios activos de aviación orgánicos.

Como era de esperar, la SEMAR tiene una perspectiva internacionalista. Ellos no son reacios a trabajar con las naciones extranjeras, incluyendo a Estados Unidos, de hecho, la SEMAR tradicionalmente ha cooperado bien con la Guardia Costera de ese país. Asimismo, muestra una cultura de “poder hacer” por la que ante circunstancias cambiantes resulta mucho más adaptable que la SEDENA. Al ser el menor de los servicios militares, la SEMAR tiene una desconfianza institucional que la hace temer ser absorbida por la SEDENA. Así, entre ambas instituciones se ha despertado una gran rivalidad, mientras la SEDENA muestra renuencia a combatir a los cárteles la SEMAR está ansiosa de demostrar su valía al presidente de la Nación, han acumulado un historial de éxito basado en los dos pilares de una organización competente: inteligencia y fuerza relativamente modesta pero creciente de su grupo de infantes de marina. Casi todos los éxitos de alto perfil contra los capos de los cárteles han sido anotados por la SEMAR, por ello el presidente Calderón la recompensó con mayor responsabilidad, ampliando su zona de operaciones de las aguas marinas y las franjas costeras al interior del país, además ha tomado un papel de liderazgo en la frontera sur de México -un centro de operaciones difícil que abarca una selva y de frontera fluvial, ahí enfrentan a los pequeños estados centroamericanos que han sido esencialmente abrumados por la delincuencia transnacional.

## Operaciones militares mexicanas - Desafíos estratégicos y tácticos

Esta era la situación en 2006, cuando un nutrido contingente militar mexicano fue asignado, primero contra los cárteles de la droga: Desde el fin del dominio político del PRI de casi siete décadas en todas las actividades nacionales, la toma de control de una forma alternativa de gobierno encabezada por el Partido Acción Nacional (PAN) en el año 2000 debilitó el statu quo que se había desarrollado entre las autoridades electas, funcionarios públicos y bandas criminales, (también conocidas como *cárteles de la droga*) contra el gobierno legítimo de la ley en las zonas sometidas a cualquier tráfico de estupefacientes, el consumo o aquellos relacionados con actividades ilegales como el lavado de dinero, la extorsión, secuestro, etcétera.

El deterioro progresivo de la fuerza de policía y otros organismos de seguridad con la responsabilidad de hacer cumplir la ley ha ayudado a desarrollar una especie de señores de la guerra, lo que orilló al presidente Calderón a apoyarse en las fuerzas armadas, había poco para elegir en términos de las fuerzas nacionales que podrían utilizarse para luchar en contra la actividad ilegal. “El gobierno no concedería áreas de exclusión, y no habrá ningún tipo de negociación con las organizaciones criminales”.

La escena anterior fue escrita por el vicealmirante Carlos Ortega de la SEMAR, un oficial que ha jugado un papel clave en las operaciones militares contra las redes criminales, quien señala que la decisión crítica era enfrentar directamente a los carteles en lugar de buscar algún tipo de trato. Esta política marcó una clara ruptura con el pasado. El presidente Calderón inició su gobierno el 1° de diciembre de 2006, días después comenzó con el despliegue de tropas de la SEDENA, el primero dirigido por los militares: la *Operación Michoacán*. Fue una demostración de fuerza destinada a sofocar la violencia relacionada con los cárteles que marcó la pauta para los próximos años. La violencia sería una espiral fuera de control en una ciudad o región, el gobierno federal podría responder mediante el envío de la policía federal y las fuerzas militares. La violencia se calmaría, pero sólo brevemente. Luego, otro punto caliente haría estallar, aprovechando la misma respuesta.

El dilema estratégico que enfrenta el ejército mexicano deriva de la naturaleza de su oponente. Habiéndose organizado, entrenado y equipado para luchar contra enemigos convencionales, ahora la SEDENA y la SEMAR tenían que participar en contra una amenaza no estatal, un hecho más complicado, debido a que hay múltiples redes criminales que operan en México. Sería una lucha contra una hidra.

La presencia criminal era entonces y sigue siendo ahora omnipresente en el norte de México, también en otras áreas hay alta actividad de los carteles a lo largo de ambas costas y que salpican el resto del país. En las zonas donde los criminales son más fuertes hay un clima de temor que distorsiona la vida de los mexicanos. Los gobiernos locales son débiles o indefensos frente a la actividad criminal descarada. A nivel estatal la eficacia del gobierno es muy limitada, los carteles mantienen su dominio no sólo a través del miedo, sino también a través de la corrupción. Este problema se ve más claramente con las policías locales que se han transformado en un apoyo a la gobernanza de las organizaciones a través de la pregunta clásica del narco de ¿"plata o plomo?" resultando así indignas de confianza. Ante esta circunstancia, se ha insertado a la policía federal, sin embargo, ha sido insuficiente para revertir esta situación, ya que son muy pocos y demasiado inmaduros organizativamente para hacer una diferencia estratégica en la incidencia delictiva en ciudades del norte, como Juárez y Reynosa.

Se introdujeron militares, pero los cárteles rápidamente encontraron la forma de combatir eficazmente el despliegue de tropas: un bajo perfil durante un tiempo, evaluar de nuevo las circunstancias, entonces reanudar la actividad evitando el contacto con las fuerzas militares. Cuando el contacto era inevitable, los señores de la droga amortizaban sus pérdidas como el precio de hacer negocios. El gobierno federal, por su parte, buscó una reducción en el número de asesinatos relacionados con el narco como un indicador de éxito. Pero a veces un descenso en la tasa local de homicidios simplemente marcó una pausa o peor aún un cartel que había ganado el dominio sobre otro y por lo tanto tenía menos necesidad de violencia.

Teniendo en cuenta el tamaño de las áreas dentro de las cuales las redes criminales están activas y la población en general que necesita protección, nunca hay suficientes tropas disponibles. Si bien hay guarniciones locales en general, la SEDENA y la SEMAR deben desplegar más fuerzas en los puntos de acceso. Los despliegues son por lapsos relativamente cortos -tres meses es típico-. Esta práctica sirve para reducir la presión sobre el despliegue de unidades y también limita las oportunidades para tratar de corromper a los militares. Sin embargo, también significa que el militar tiene poco poder de permanencia en las zonas de actividad de los carteles de altura. En realidad no hay tiempo para llegar a conocer el terreno y la población local, porque los líderes militares son en su mayoría transitorios o anónimos. La cúpula militar ha tratado de minimizar las bajas entre las tropas. En esto han tenido éxito, ayudada por la táctica del cartel de evitar confrontaciones con los militares; es un hecho triste que el aumento de bajas militares indique que los carteles eran más difíciles de pulsar. Otro importante desafío para las fuerzas militares es la seguridad operacional, mientras que las propias tropas no sean corruptas, los informantes del cártel están en todas partes, por ejemplo, podría ser el hombre que corta el césped en el interior de una guarnición o el vendedor de la calle justo fuera de la puerta, o el funcionario del gobierno local que asiste a una sesión de planificación militar. Resulta verdaderamente sorprendente que un capo de la droga requiera medidas extraordinarias de seguridad.

### **Transformación militar mexicana - Una tarjetas de puntuación mixta**

El inicio de las grandes operaciones militares contra los cárteles de la droga trajo consigo una necesidad apremiante de la SEDENA y la SEMAR para transformarse - para adaptarse a este entorno operativo muy difícil. En lugar de una mentalidad de fuerza contra fuerza, los militares claramente se vieron en la necesidad de adoptar una estrategia centrada en la población, parecida pero no igual a la doctrina de contrainsurgencia de los EEUU. Las similitudes entre las batallas de Estados Unidos contra los insurgentes y terroristas en Irak y Afganistán son muchas, sin embargo, las diferencias son fundamentales, por ejemplo en sus dos guerras del siglo XXI los militares estadounidenses estaban en aquellos países, mientras que las fuerzas mexicanas están operando en su

propia patria. La población atrapada en medio del conflicto entre los cárteles y entre el gobierno y los cárteles no está integrada por personas extranjeras, al contrario, ellos son el pueblo mexicano. México no es una zona de guerra de fuego libre; la ley civil no ha sido suspendida y los gobiernos locales / estatales nunca han sido relevados de sus responsabilidades legales. Aunque los carteles son ciertamente terroristas, carecen de la agenda política abierta de una organización de esa naturaleza. Tampoco representan una verdadera insurrección para derrocar al gobierno existente, aunque son criminales, muy numerosos y bien organizados, los señores de la droga simplemente quieren que el gobierno salga de su camino.

En un conflicto donde la población es un centro de gravedad de *Clausewitz*, se deduce que ganarlos a su lado es la clave de la victoria. Esta realidad lleva a la tarea varios implícitos para las fuerzas militares: en primer lugar, el público es una de las principales -fuentes de información de inteligencia sobre el enemigo- y algunas veces la mejor. Aquí, tanto la SEDENA como la SEMAR han hecho bien ya que a pesar de los riesgos, los ciudadanos locales a menudo han demostrado que están dispuestos a recurrir a sus consejos no solo respecto a la actividad criminal y de los narcos, en algunos casos sobresalientes han llevado al rescate de los grupos de migrantes secuestrados por los cárteles para pedir rescate. La segunda tarea implícita es la que los militares de Estados Unidos llaman Asuntos Civiles -humanitaria se extiende directamente a las comunidades locales. En este campo, el ejército mexicano ha hecho muy poco. Será interesante ver si el nuevo énfasis en esta cuestión tras la elección del presidente de Peña Nieto provocará un cambio en la actitud militar hacia ella. Otra de las tareas de los militares es proteger a la población, esto lo han hecho, pero sólo en la medida en que las fuerzas militares están en una comunidad en peligro de forma sostenida. Demasiadas comunidades tienen sólo una presencia militar episódica o inadecuada. Además, acercarse a un puesto de control militar a menudo con sus soldados jóvenes de gatillo fácil, puede ser casi tan aterrador como una experiencia de acercarse a un control de cartel en la carretera Finalmente, una estrategia centrada en la población requiere que los militares trabajen con toda la gama de las autoridades civiles. Ambos servicios mexicanos tienen reservas importantes acerca de los riesgos de seguridad operacional que conlleva a esto.

El esfuerzo por reprimir a los cárteles de la droga con un enfoque conjunto e interinstitucional, también establece una estrecha coordinación con los militares de Estados Unidos y las fuerzas del orden. Así, los servicios militares mexicanos, que antes no estaban acostumbrados a trabajar con entidades externas y tener celos uno al otro, se han visto obligados a un laberinto doble de organizaciones externas a la propia. Sin embargo, ambos servicios han asumido esta tarea, cada uno a su manera. SEDENA es un colaborador renuente, cuidadoso con los americanos (aunque estaban dispuestos a aceptar la ayuda en forma de nuevos equipos y entrenamiento militar por parte de Estados Unidos.). A menudo desprecian a las agencias mexicanas que ven como menos competentes y confiables. SEMAR ha sido un jugador más dispuesto, aunque uno que siempre mantiene estrechamente la agenda de su propio servicio y las prioridades. “Acción conjunta” entre la SEDENA y la SEMAR en el mejor de los casos es sólo nominal. No hay comandos unificados funcionales o regionales en México. En efecto, el almirante Ortega ve esta aparente debilidad como una red positiva, argumenta que las operaciones en su mayoría separadas de la SEDENA y la SEMAR permiten a cada servicio poner su propio estilo de lucha, lo que complica enormemente la capacidad de los delincuentes para anticipar y reaccionar.

Implícito en el concepto de transformación militar está la intención de ir con todo para derrotar al oponente, incluso a costa de las largas prioridades y claro, del poder imperativo institucional. En esta zona parece que el ejército mexicano mira a la vez por encima de su hombro y más allá de la lucha contra los cárteles de la droga. Ellos -y de nuevo toda la SEDENA- observan y temen represalias retrospectiva político / legal si presionan la campaña contra los cárteles demasiado duro. Lo que el presidente actual les dice que hagan puede ser visto como impropio e ilegal por el siguiente. Su empleo puede ser arruinado, los agentes individuales procesados, la reputación del servicio dañada. Ambos servicios están mirando más allá de la guerra contra las drogas a sus intereses institucionales futuros. Probablemente hay funcionarios de alto nivel, tanto en la SEDENA y la SEMAR, que temen que las operaciones sostenidas contra los cárteles dejarán sus fuerzas gastadas y mal posicionadas para volver a los roles y misiones más tradicionales. Por ejemplo, el uso de aviones C-130 y helicópteros puede ser necesario ahora, pero ¿qué pasa con la adquisición de vehículos blindados, aviones de combate, o fragatas? En

cualquier organización importante y de larga existencia (no sólo los militares mexicanos - es un fenómeno universal) habrá muchos que ponen sus intereses particulares y su promoción profesional de futuro sobre la misión del día.

### **Inteligencia y contrainteligencia - Las herramientas clave**

Aquí está una visión mexicana sobre el valor de la inteligencia en la lucha contra las redes criminales transnacionales: “Cuando la Armada comenzó su nuevo papel de apoyo la lucha contra el crimen organizado, tuvo que empezar de cero, aprendiendo de sobre la marcha, hasta la fecha y las prácticas de la adaptación de sus capacidades para la nueva misión. Pero para ser eficaz, no es suficiente, aún falta: INTELIGENCIA.

Nuestra experiencia ha demostrado que el único elemento de la ventaja absoluta ha sido la reducción de la incertidumbre para luchar contra un nuevo enemigo en condiciones anormales. Para ello es necesario conocer al rival y cambiar el paradigma operativo, por lo que la inteligencia conduce a operaciones muy complejas en las zonas urbanas densamente pobladas”.

El autor, Vicealmirante Ortega sabe de lo que habla, ya que ha llevado la organización de los servicios de la SEMAR de inteligencia desde el inicio de las grandes operaciones militares contra los cárteles de la droga.

Es importante reconocer que las redes criminales han tenido, -y hasta cierto punto todavía mantienen- la ventaja inteligencia. Esta situación se deriva de su capacidad para aplicar el poder del miedo y la corrupción que necesitan para controlar. El miedo inhibe el flujo de inteligencia para el gobierno. La corrupción facilita el flujo de información a los cárteles. A esto se suma la capacidad de los narcos para comprar con facilidad los servicios de vigías. Ellos pueden saturar una zona con observaciones clandestinas de bajo nivel y mensajes de notificación -piense en el jardinero en una base militar, el vendedor ambulante, el policía corrupto en su coche patrulla. Todo lo que cada uno necesita son un par de ojos y un teléfono celular -.

Sin embargo, los estados nacionales tienen un gran poder de inteligencia. Los carteles de la droga tienen que enfrentar las capacidades de inteligencia combinadas de los Estados Unidos y de México. Es cierto que la cooperación binacional puede ser difícil y la preocupación por la soberanía siempre está ahí, pero el liderazgo de ambos países acepta la necesidad de la cooperación de inteligencia. El presidente Calderón lo caracterizó como ayuda “técnica” de los Estados Unidos a México. Al parecer, el gobierno actual, encabezado por el PRI tiene el mismo punto de vista que Estados Unidos pone sobre la mesa sus capacidades de inteligencia mundiales, entre las que se aplican a la lucha contra los barones de la droga, las imágenes de satélite, el uso potencial de los vehículos aéreos no tripulados, el inmenso sistema de inteligencia de señales, la DEA y elementos humanos del FBI y la inteligencia marítima táctica, así Estados Unidos proporciona apoyo a través de un conjunto del ejército integrado por fuerzas del sur y oeste, así como por y la Guardia Costera de ese país. El lado mexicano trae a la mesa de inteligencia tácticas de tierra obtenida por las unidades militares y de policía federal, una comprensión superior de los terrenos y de las poblaciones, y los consejos proporcionados por analistas en los llamados informes ciudadanos. En última instancia, recae principalmente en el lado mexicano sintetizar toda la inteligencia disponible y hacerla efectiva en las operaciones militares o interinstitucionales. Hay *inteligencia procesable y acción en la inteligencia*. Ambas son necesarias.

La guerra de inteligencia se ganará cuando los dos gobiernos nacionales abrumen y tomen ventaja sobre el poder de los cárteles; las poblaciones locales deben sentirse lo suficientemente seguras –aunque no puedan sentirse perfectamente seguras– como para estar dispuestas a informar acerca de la actividad criminal. Los funcionarios corruptos deben ser encontrados y cruelmente arrancados de raíz, las redes de espías de los cárteles se deben suprimir o lograr engañarles con tácticas estratégicas. En última instancia, las unidades de información tienen que penetrar en los círculos internos de los cárteles, si bien es una tarea difícil no es imposible. En pocas palabras, no hay honor entre ladrones. Es posible actuar eficazmente, incluso cuando no todas estas condiciones se cumplan. La inteligencia oportuna emparejada con buena seguridad, fuertemente compartida operacionalmente, puede producir un éxito espectacular en contra de los

capos de la droga. De cara al futuro, el presidente Peña Nieto es probable que tenga que implementar la salida militar para poner más presión en los niveles inferiores narcocriminales que aterrorizan a los mexicanos.

### **Derechos humanos - Pisando con cuidado**

El tema de los derechos humanos es sumamente apremiante, más para las fuerzas armadas mexicanas que para las estadounidenses, debido a que las fuerzas mexicanas están mucho más implicadas de manera directa en la lucha contra los cárteles de la droga que las de Estados Unidos.

Si el ejército mexicano aplica una estrategia contra las redes criminales centrada en la población, se deduce que no pueden darse el lujo de alienar a la población, en estas condiciones, una sola falla grave en materia de derechos humanos puede destruir años de progreso. Así mismo, los militares tampoco pueden asumir que disfrutan del apoyo incondicional de las poblaciones locales en cada región, algunas áreas de alta actividad criminal -por ejemplo Michoacán y la región de la Sierra Madre Occidental en el norte de México- tienen una larga tradición de ambivalencia hacia el gobierno central. En el pasado, las fuerzas militares eran enviadas por la ciudad de México y la población local las ha considerado enemigos, no amigos. Por el contrario, los señores de la droga y sus principales lugartenientes pueden ser figuras de autoridad locales que distribuyen generosidad bienvenida, protegen a las familias desamparadas y resuelven disputas locales. Así, mientras que la presencia de fuerzas militares puede ser percibida por la mayoría de las personas con agrado como una fuente de protección y en algunos casos los delincuentes son figuras de respeto, que las tropas ganen y mantengan el apoyo de la población requiere que muestren conductas de un alto nivel.

Las analistas difieren sobre el verdadero nivel de profesionalismo de las fuerzas militares mexicanas<sup>xi</sup>, mientras que algunos perciben la mejora continua de su profesionalismo, otros consideran que el uso relativamente libre de las fuerzas militares mexicanas contra los cárteles desde que el presidente Calderón llegó al poder en 2006 ha tenido a un alto

precio. “El gobierno federal continúa definiendo un papel semi-permanente de las Fuerzas Armadas en la guerra contra las drogas, que en ausencia de un estado de emergencia declarado es difícil de justificar. Por otra parte, el papel doméstico de las Fuerzas Armadas amenaza las libertades civiles y los derechos humanos individuales y constituye una afrenta al Estado de Derecho. Esta situación se ve agravada por las acciones de las Fuerzas Armadas. Si bien son entrenados bajo un modelo de guerra que postula la aniquilación de un enemigo identificable, en su despliegue en las comunidades donde los civiles se definen como enemigos sospechosos, los soldados y oficiales han respondido a veces con las detenciones arbitrarias, las agendas personales y la corrupción, ejecuciones extrajudiciales, el uso de la tortura, y el uso excesivo de la fuerza”<sup>xii</sup> (Treglia, 210: 147).

Las fuerzas militares tienen el potencial de cometer violaciones de derechos humanos en un gran número de maneras: en primer lugar, pueden mostrar celo excesivo, sobre todo en el interrogatorio de prisioneros, en segundo lugar, pueden disparar contra los civiles inocentes a causa de identidad equivocada, en tercer lugar, pueden involucrarse en saqueo, el robo, el abuso de las personas, o incluso asesinatos, y en cuarto lugar, los oficiales y personal alistado pueden ser corrompidos por los narcos. Una buena formación y una disciplina estricta podrían mitigar mucho estos riesgos, pero en cualquier despliegue militar gran parte de las tropas comete delitos. Al respecto, debe hacerse justicia y determinar qué se hace. Comprensiblemente, SEDENA y SEMAR quieren juzgar a militares acusados de violaciones de derechos humanos por parte de la corte marcial. “La persistencia de tratar todos los casos relacionados con el personal militar en tribunales militares, conocidos como el fuero militar o la exención militar de enjuiciamiento civil, provoca una inhibición jurídica, social y en la rendición de cuentas, lo que en la práctica ha dado lugar a una tasa de procesamiento muy baja.”<sup>xiii</sup> Sin embargo, México tiene un movimiento muy activo de derechos humanos y hay una gran presión política para tratar en la corte civil supuestos delitos militares. En un fallo histórico, el 6 de julio de 2011 la *Suprema Corte de la Nación* determinó que las fuerzas armadas deben respetar la decisión de la *Comisión Interamericana de Derechos Humanos* (CIDH), los casos de derechos humanos que involucran a miembros de las fuerzas armadas deben ser litigados ante autoridades civiles<sup>xiv</sup>. Mientras que algunos grupos de derechos humanos podrían

ver esto como una panacea, pues el sistema de justicia penal de México está plagado de corrupción y su efectividad en la condena de criminales alcanza apenas una tasa de alrededor de dos por ciento. Es probable que la justicia militar sea más rápida y segura -con algunas salvedades importantes. Los procedimientos de las cortes marciales deben ser lo más públicos y transparentes posible, idealmente deben realizarse en la zona donde el presunto crimen tuvo lugar a fin de que los ciudadanos locales puedan asistir.

Por el contrario en Estados Unidos el sistema de justicia militar es transparente, público y con sujeción a un examen judicial civil. Incluso de vez en cuando tratan casos de abusos militares de alto perfil en un tribunal civil abierto. Por ejemplo, la grabación de 1997 de un estudiante de un instituto americano cerca de la frontera México-Estados Unidos por los marines de ese país, fue investigada por un gran jurado civil. Las Fuerzas militares -ya se trate de servicio activo, de reserva o la Guardia Nacional- se emplean como apoyo y no juegan el papel principal. Esto limita la probabilidad de que se cometan violaciones de derechos humanos. Incluso si los militares estadounidenses participaran más directamente en la seguridad fronteriza, es probable que se adjuntaran al Departamento de seguridad Nacional que tiene formación policial. El elemento principal es la aplicación de la ley en la frontera México-Estados Unidos, por supuesto, la *Patrulla Fronteriza* (Aduanas y Fronteras), adicionalmente a su misión de la lucha contra la actividad delictiva y la interdicción de ilegales que cruzan la frontera, también tiene como misión realizar acciones humanitarias de búsqueda y rescate. Muchos migrantes en dificultades han sido salvados por agentes de la Patrulla Fronteriza. Por otro lado, ésta tiene la dificultad de definir la fuerza adecuada a utilizar; según el incidente de que se trate, tal vez empleen muy poca o demasiada fuerza. Hay una diferencia entre narcotraficantes disparando contra agentes estadounidenses con rifles de asalto o adolescente están tirando piedras. Por último, los militares de Estados Unidos conceden gran valor a las *Reglas de Compromiso* (ROC) y el *Reglamento para el Uso de la Fuerza* (RUF). En ningún lugar podría ser más importante que en el complejo de la frontera con México.

## Control de fronteras - Una misión federal sin tropas federales

La *Convención de Montevideo* de 1933 codificó la ley internacional de que un Estado-nación debe reunir, como mínimo, los siguientes criterios: una población permanente, un territorio definido, gobierno, y capacidad de entrar en relaciones con otros Estados-nación. Una de las funciones básicas de un Estado-nación es la defensa de su integridad territorial, especialmente de vigilancia y el cumplimiento de sus fronteras terrestres, por lo que resulta curioso que en la medida en que los militares de Estados Unidos se han utilizado en los últimos años para apoyar el control fronterizo federal, las tropas de la Guardia Nacional hayan permanecido bajo el control operacional de los gobernadores de sus respectivos estados y bajo el control táctico del gobernador del estado en que operan. Este fue el caso en dos administraciones diferentes, de 2006 a 2008, cuando más de 30,000 soldados de la Guardia Nacional participaron en *Operación reactiva* a lo largo de la frontera suroeste, y en 2010, cuando cerca de 1.200 fueron desplegados en una misión similar. Así por ejemplo, un miembro de la Guardia Nacional de California, bajo el control operacional del gobernador de California se desempeña en Texas, donde opera bajo el control táctico del gobernador de ese estado, en apoyo de una misión federal para asegurar la frontera.

Parte de la razón de esta singularidad es el hecho de que Estados Unidos no ha llegado todavía al discutido “punto de inflexión” en el que las fuerzas militares se cambian de un soporte a modo de aplicación de la ley para luchar una guerra nacional, a un modo de defensa. Los efectivos de la Guardia Nacional son mucho más adecuados para este apoyo a la misión de hacer cumplir la ley, ya que, por regla general, son entrenados en la aplicación de la misma y la lucha en la guerra, mientras que las tropas federales son entrenadas exclusivamente para la misión de combate en la guerra. Además, es el consenso general de que las fuerzas federales del *Título 10* han sido estiradas después de más de una década de operaciones continuas en Irak y Afganistán. Post-9/11 la política del Departamento de Defensa busca reducir el estrés de la intervención en el *Título 10* al preferir las fuerzas de los grupos del *Título 32* en la realización de actividades antinarcóticas nacionales y así limitar el *Título 10* al apoyo operativo interno a corto plazo<sup>xv</sup>.

Además, la Guardia Nacional puede operar en cualquiera de las tres condiciones: *Título 10*, dependiente de la presidencia y pagados con fondos federales, *Título 32*, informando al gobernador de su estado, pero pagados con fondos federales, o en servicio activo del Estado, dependiente del gobernador y pagados con fondos del propio Estado. La Guardia Nacional ha desplegado fuerzas a lo largo de la frontera para apoyar a las autoridades civiles, para ello han sido colocados en el *Título 32* de estado, que por definición hace la Ley de *Posse Comitatus* aplicable a sus operaciones. Por lo tanto, a pesar de que estas tropas todavía no han recibido el encargo de dirigir las funciones de aplicación de la ley, tienen derecho a ejercer esa función, siempre y cuando los gobernadores de los estados emisores y receptores así lo acuerden. Las fuerzas de la Guardia Nacional son pagadas con fondos federales (*Título 32*), cuando estén en el estado, ya que están realizando alguna de las siguientes funciones: se dedican, ya sea en “el deber de formación o de otro tipo” a una misión federal<sup>xvi</sup> (como el despliegue a Irak o Afganistán) o una “actividad de defensa de la patria.” Un argumento razonable podría ser que las operaciones fronterizas de las fuerzas de la Guardia Nacional por *Título 32* podrían caer en la definición legal de “actividad de defensa de la patria<sup>xvii</sup>” como “una actividad llevada a cabo por la protección militar del territorio o de la población interna del país, o de infraestructura a otros activos de los Estados Unidos<sup>xviii</sup>.”

### **¿Qué papel tiene el ejército de los Estados Unidos en la frontera?**

El ejército de Estados Unidos en particular no es ajeno a la región fronteriza con México. El Ejército llegó por primera vez al *Río Grande* (o *Río Bravo del Norte*, si se quiere) en el periodo previo a la guerra entre ambos países en la década de 1840. Antes de la Guerra Civil de Estados Unidos lucharon comanches de Texas y después de ella, los apaches en Arizona. Después de dicha guerra, el ejército estadounidense realizó una gran demostración de fuerza en la frontera, durante la fase final de la ocupación francesa de México. Así mismo, cruzó la frontera por segunda vez durante la revolución mexicana en busca de Pancho Villa, después de haber atacado una guarnición de Estados Unidos en Nuevo México. El legado de todo esto es una cadena de bases militares a menudo muy grandes, ubicadas cerca de la frontera y que refleja el enfoque de ultramar de la Segunda Guerra

Mundial impulsado por el Departamento de Defensa. Sin embargo - - estas bases tienen fines que no tienen relación alguna con la seguridad en la frontera o la amenaza planteada por las redes criminales transnacionales: un misil de defensa aérea, fuerzas de la guarnición, una serie de pruebas de armas, una escuela de formación de inteligencia militar, una estación de área de marinos, un gran puerto de la Marina y las bases para una división marina y fuerza aérea. En el caso de –Fort Huachuca en Arizona– la base militar se encuentra en una importante ruta de tránsito para los migrantes y para el tráfico ilícito de drogas, sin embargo, este hecho es visto como una preocupación interna del comandante de la guarnición, en lugar de una misión de las tropas allí.

El apoyo militar a las autoridades policiales en la frontera es producto de la reducción después de la primera Guerra del Golfo, que coincidió con la creciente preocupación nacional sobre el tráfico de drogas. *Fuerza de Tarea Conjunta Norte*, con sede en El Paso, Texas, es un producto de la época. Esta es una operación relativamente pequeña, cuyo propósito es identificar las unidades militares que requieren una formación que se puede lograr en la frontera, mientras apoyan al Departamento de Seguridad Nacional. Los ejemplos incluyen inteligencia, vigilancia y misiones de reconocimiento sobre o al norte de la frontera, apoyo de helicópteros, construcción y obras de ingeniería como la construcción de carreteras.

Para la *Patrulla Fronteriza*, todos estos son factores clave, no hay duda de que les gustaría ver mucho más de este tipo de apoyo pero hay un problema de dinero. Misiones militares que se pueden contar como entrenamiento son pagadas por el Departamento de Defensa. Otras se llevan a cabo únicamente para apoyar a la Patrulla Fronteriza y tendrían que ser financiadas por el Departamento de Seguridad Nacional, y las operaciones militares de Estados Unidos son caras.

A medida que la lucha entre el gobierno mexicano y los narcos se incrementa respecto a 2006, el comando conjunto de las fuerzas armadas combatientes, cuya área de interés incluye al Comando Norte de Estados Unidos se reforzó la cooperación con sus homólogos de los militares mexicanos. La cooperación entre SEDENA/SEMAR está ahora bien

establecida y es extensa. Cuando la violencia fronteriza se disparó de manera alarmante, las administraciones Bush y Obama optaron por utilizar fuerzas militares para aumentar la Patrulla Fronteriza, por ello, las tareas fueron limitadas en el tiempo de tal forma que dicha Patrulla tuviera más tiempo para reclutar y entrenar a un cuadro extenso de agentes. En cada caso, el Secretario de la Defensa decidió cumplir con el requisito de la frontera con tropas de la Guardia Nacional, se reunieron en una base ad hoc del grupo de soldados de la Guardia individuos dispuestos a ofrecerse voluntariamente para el deber. Se tenían restricciones para la Guardia Nacional en cuanto al liderazgo, el cual era limitado a la utilidad de este personal porque eran, en efecto, la mano de obra extra sólo temporal. Las operaciones directas contra la actividad ilegal de la frontera siguen requiriendo de los agentes de la Patrulla Fronteriza con la formación policial y las credenciales. La decisión de no desplegar fuerzas en servicio activo surgió de la preocupación de los militares por no sobrecargar las fuerzas regulares, que luego fueron fuertemente comprometidas con las guerras en Irak y Afganistán.

En los Estados Unidos hay una fuerte preferencia porque las fuerzas civiles del orden tengan el papel principal en la seguridad interna, pero en realidad su forma de pensar no es muy diferente de la de México: si la situación es lo suficientemente mala, los militares deben intervenir. Los estadounidenses pueden permitirse un umbral más alto para el despliegue de grandes fuerzas militares de su país, debido a que las fuerzas de seguridad en todos los niveles son más robustas y porque tienen la Guardia Nacional como una opción militar antes de enviar los regulares. Así, el nivel de las operaciones militares de Estados Unidos dentro de la patria es producto del nivel de amenaza percibida o real. Bastaría un incidente grave de violencia relacionada con el narcotráfico en el lado estadounidense de la frontera para pedir a Washington llevar a las unidades militares. En ese caso uno podría imaginar una especie de “regreso al futuro” un escenario similar a los de hace cien años, cuando las unidades del Ejército ocuparon numerosos puestos pequeños en el sur de Texas y de Arizona desde donde patrullaban y protegían la región.

## Las fuerzas armadas como factor habilitador - Opciones para reforzar la gobernanza en zonas sin ley

En la actualidad, la lucha contra los cárteles de la droga está estancada. Sin embargo, los analistas estadounidenses caracterizan la situación de estancamiento como “dinámica”. La violencia exhibe un patrón de diente de sierra, subiendo y bajando en varios lugares como entre los picos de lucha contra los cárteles, las fuerzas de reacción y las redes delictivas se suprimen o bien obtienen el dominio indiscutible. Superar el estancamiento estratégico y ponen fin al patrón de diente de sierra para lo cual requerirá una presión sostenida sobre los cárteles de la droga en todos los niveles, de arriba a abajo. Mientras que muchos en México tienen reservas sobre la estrategia *capo*, la cual se ha trabajado en Colombia y otros países. Pero el presidente Peña Nieto también tiene razón en que la actividad criminal de bajo nivel debe ser suprimida. Los dos enfoques no son mutuamente excluyentes, presionar a bajo nivel las actividades del cártel puede conducir a los peces gordos. Para la SEDENA y la SEMAR esto significa desarrollar sus capacidades de contra-red actualmente limitadas por lo que las organizaciones delictivas pueden ser atacadas simultáneamente en todos los niveles y en todas las direcciones. Ataques relámpago ocasionales centralmente dirigidas por las fuerzas especiales no son suficientes. Unidades de línea desplegadas en puntos candentes tienen que ser capaces de llevar a cabo el mismo tipo de operaciones. Será necesaria mucho más formación para lograr este nivel de ataque de base amplia a la red. Las lecciones aprendidas deben ser sistemáticamente capturadas y transmitidas a los nuevos implementadores. Los militares de Estados Unidos pueden ser de gran ayuda en este proceso, pero sólo si entienden y respetan el medio ambiente mexicano, tanto político, como jurídico y cultural.

Las fuerzas militares mexicanas desean ceder la lucha contra el crimen y sus responsabilidades a la policía mexicana, comenzando por la policía federal. Para ello, se debe fortalecer a esta corporación, en número y en profesionalismo. El presidente Peña Nieto ha jugado con la idea de crear un servicio de policía paramilitar mexicano con cierta similitud a las líneas de la Gendarmería francesa<sup>xix</sup>. Existen otros modelos para esto, por ejemplo en Italia (los carabinieri) y en España (la Guardia Civil). Pero llegar allí rápida-

mente y con una mínima turbulencia burocrático/organizacional sería un gran desafío. Un atajo obvio sería transferir esa función a la SEDENA y trasladar una gran parte del personal del Ejército y Fuerza Aérea y las capacidades de los nuevos policías paramilitares. Este es un curso atractivo potencial de acción. En última instancia, por supuesto, incluso el papel de la policía federal debería disminuir a medida que las fuerzas estatales / locales de policía retomaran sus roles adecuados. Siendo realistas, este paso está lejos en el futuro. Fuerzas militares -en una forma u otra- probablemente mantendrán un papel central en la lucha contra el crimen organizado durante una década o más.

Los funcionarios gubernamentales y organizaciones no gubernamentales, tanto en Estados Unidos como en México tienen que aceptar y apoyar el rol de sus respectivas fuerzas militares para derrotar la amenaza que entrañan las redes criminales transnacionales. El alcance y la duración de ese papel debe ser, sin duda, un foco de debate público en curso. Pero las capacidades militares son claramente necesarias, la clave está en garantizar la supervisión, rendición de cuentas y la transparencia en cuanto a la intención con la que se utilizan las capacidades. Los mecanismos gubernamentales de supervisión necesitan ser reales, no simbólicos ni sin dientes. La responsabilidad por delitos -y que va a pasar, dadas las circunstancias y el número de tropas implicadas- también tiene que ser real, no sólo una cuestión de castigar al chivo expiatorio ocasional.

Por último, y más importante, en actividades militares relacionadas con la lucha contra el crimen doméstico la misión debe ser transparente. Los ciudadanos de México y Estados Unidos deben saber cuáles son sus fuerzas militares, qué están haciendo, cómo se está haciendo, y por qué las operaciones militares están justificadas. Nada de esto será algo natural para cualquier burocracia gubernamental -incluidas las burocracias militares definitivamente. Se requerirá de presión externa constante, en particular de los medios de comunicación y de las organizaciones no gubernamentales.

## Referencias bibliográficas

- i. Central Intelligence Agency. CIA. N.p., 2012.  
Disponible en: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>
- ii. 10 USC Chapter 18, *Military Support for Civilian Law Enforcement Agencies* (2006).  
us Department of Defense, Dir. 2311.01E,
- iii. *DoD Law of War Program* (May 9, 2006, incorporating Change 1, Nov. 15, 2010) define el derecho de guerra como “aquella parte del derecho internacional que regula la conducción de las hostilidades armadas. A menudo se llama el “derecho de los conflictos armados.” Y se basa principalmente en los Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos adicionales. El Comité Internacional de la Cruz Roja ofrece un excelente panorama de los Convenios de Ginebra y sus Protocolos adicionales en: <http://www.icrc.org/eng/war-and-law/treaties-customary-law/geneva-conventions/index.jsp>
- iv. *Strategy to Combat Transnational Organized Crime: Addressing Converging Threats to National Security*,  
The White House, July 2011, p.3.
- v. 10 USC. 124 § 124 (2006).
- vi 18 USC. § 1385 (2006).
- vii. us. Department of Defense, Dir. 5525.5, *DoD Cooperation with Civilian Law Enforcement Officials* (Jan. 15, 1986, incorporating Change 1 of Dec. 20, 1989, pursuant to 10 USC. § 375).
- viii. 14 USC. § 3 (2006).
- ix. Article 21 states “La imposición de todas las penas es un atributo exclusivo del poder judicial. El enjuiciamiento de los delitos corresponde al Ministerio Público ya la policía judicial, que estarán bajo la autoridad y mando inmediato del Ministerio Fiscal. El castigo de violaciones de los reglamentos gubernativos y de policía corresponde a las autoridades administrativas, el castigo estará compuesto únicamente de prisión por un período no superior a treinta y seis horas o de una multa. Si el infractor no paga la multa, deberá ser sustituido por un período de arresto correspondiente, que en ningún caso podrá ser superior a quince días. Si el infractor es un jornalero o un obrero, su castigo no puede consistir en una multa superior a la cantidad de su salario, durante una semana.”
- x. Ver Laura Carlsen, *Mexico’s False Dilemma: Human Rights or Security*,  
10 Nw. UJ International Human Rights 146 (2012).

- xi. Ver, e.g., Philip Treglia, *Emerging Threat to America: Non-State Entities Fighting Fourth Generation Warfare in Mexico*, (Master's Thesis, 2010).  
Disponibile en: <http://www.hsdl.org/?view&did=15958>
- xii. *Id.* at 147.
- xiii. *Ibid.*
- xv. Human Rights Watch, *Mexico: Ruling Affirms Obligation for Military Justice Reform*, 6 de julio de 2011.  
us Department of Defense, CJCSI 3710.01B, DoD Counterdrug Support (Jan. 26, 2007).  
Incorporates similar guidance in DepSecDef memorandum, Department Support to Domestic Law Enforcement Agencies Performing Counternarcotics Activities, 02 October 2003.
- xvi. 32 USC 502(f).
- xvii. 32 USC. 901 (2006).
- xviii. *Id.* at Sec. 901.
- xix. Global Insider: *New Presidents of France, Mexico Opt to Reset Ties*, Oct. 25, 2012,  
Disponibile en: <http://www.worldpoliticsreview.com/trend-lines/12450/global-insider-new-presidents-in-france-mexico-opt-to-reset-ties>

# 8 Capacidad institucional y política de seguridad nacional en México: entre el formalismo y la realidad

Mario A. Rivera | Sofía Solís

---

## Introducción

A RAÍZ DEL DETERIORO ECONÓMICO, POLÍTICO Y SOCIAL observado en México en los últimos años, mismo que se traduce en la falta de empleo, corrupción en el sistema judicial, así como la carencia de valores que vive día con día la sociedad mexicana, se ha desarrollado de manera alarmante un clima de inseguridad e impunidad que sobrepasa los límites de la legalidad. Este proceso de descomposición acelerado ha contribuido al incremento de la delincuencia organizada, actividad que debilita la estabilidad, la eficacia y la seguridad nacional en México.

Uno de los fenómenos más representativos de la creciente violencia del crimen organizado, considerado a su vez como una amenaza para la seguridad nacional, es el narcotráfico; tomando en cuenta la producción, el tráfico, la proliferación del narcomenudeo, la adicción, el consumo y el lavado de dinero, debe abordarse simultáneamente con un enfoque local, nacional e internacional, ya que se trata de un crimen organizado transnacional y la delincuencia es un tema local que se conecta a redes internacionales.

Es importante enfatizar que estas organizaciones delictivas mexicanas ostentan mayor dotación y protagonismo de lo aparente, utilizando tecnologías de comunicación y armamento supuestamente de uso exclusivo de las fuerzas armadas. En la vertiente de seguridad nacional, el factor esencial de todas las expresiones de la delincuencia organi-

zada es su alta capacidad económica, que le permite penetrar las instituciones públicas y la estructura social, por la corrupción y por la intimidación.

Este estudio representa una evaluación general y al mismo tiempo selectiva de estos temas, basada en un meta-análisis, o revisión y análisis sistemático, de materia publicada al respecto, por lo que el objeto del presente trabajo es demostrar que a pesar de los esfuerzos realizados de manera conjunta, tanto del poder ejecutivo como de las diversas instituciones públicas relacionadas con el combate a la delincuencia organizada, no ha dado resultados sobresalientes, toda vez que la seguridad nacional del país se ve afectada cotidianamente, convirtiendo a México en un posible Estado sin derecho, como ya se ha indicado. Se tiene capacidad institucional formal pero no real, o no aplicada con efectividad, por motivo de la corrupción pero también por la inhabilidad de aplicar capacidades formales y prestaciones materiales con efectividad. En las siguientes páginas se procede a llevar a cabo una revisión de la literatura pertinente, seguida por reflexiones sustantivas.

### **Revisión de la Literatura sobre Marcos Legales e Institucionales en México—Capacidad Formal**

Dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917 (última reforma aplicada 05/04/2004) se señala:

“Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

- VI. Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.
- VII. Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76”

Francisco Rojas Aravena (2007) señala que la amenaza concreta consiste en el debilitamiento de la economía, la sociedad y las instituciones de gobierno, factores cuya combinación y persistencia, menguan el control territorial del Estado. Su combate exige estrategias en donde se comparta información con mucha más transparencia y responsabilidad política, donde se ejerza un control territorial soberano y donde se eviten las áreas desamparadas por la ley. Por otra parte, Mario Santos Villareal Gabriel (2009) argumenta lo siguiente: en México, las Fuerzas Armadas, tradicionalmente ocupadas en la defensa nacional y en el auxilio a la población en casos de desastre, durante la última década se han convertido en pieza fundamental en las tareas de seguridad pública para el gobierno federal y los gobiernos estatales, independientemente de cuál sea su signo político o ideológico. Representan por lo tanto, hasta cierto punto, una excepción a los usuales regímenes de impunidad e inefectividad, como institución conjunta realmente formada alrededor de capacidades reales, por lo menos si se aíslan las fuerzas armadas (analíticamente) de sus contextos y vínculos político-administrativos.

La delincuencia organizada ha sido considerada como un problema que vulnera la soberanía y la seguridad nacional, tanto en los sexenios anteriores como en el actual. De acuerdo a Alexis Herrera (2009), lo cierto es que, desde el inicio de su administración, el anterior presidente de la República anunció su determinación de hacer frente a los altos índices de inseguridad que el país había vivido en los años previos, destacando la necesidad de movilizar a las fuerzas armadas en el combate al crimen organizado y en especial al narcotráfico. Como Óscar Becerra (2008) especifica, el modelo elegido por el presidente Calderón para restablecer el control del gobierno federal sobre aquellas aéreas del país previamente controladas por las organizaciones de tráfico de drogas, ha seguido el ejemplo de la *Operación Conjunta Michoacán*, la primera de las grandes operaciones militares lanzadas durante su administración. Esta operación fue puesta en marcha el 11 de diciembre de 2006, apenas diez días después de que tomara posesión del cargo, con el despliegue de 1,500 agentes de la Policía Federal y 5,000 efectivos militares en el estado de Michoacán.

De acuerdo con lo dispuesto por la *Ley de Seguridad Nacional*, publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 31 de enero de 2005, en su artículo 3, 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.

Por otra parte, con fecha 29 de noviembre de 2006, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el *Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas en Materia de Seguridad Nacional*, en el que actualiza el Artículo 1. El presente ordenamiento declara como objeto establecer las políticas, normas, criterios, sistemas, procesos y procedimientos conforme a los cuales se promoverán las acciones de coordinación en materia de Seguridad Nacional. Artículo 3. Las acciones que establece el artículo 3 de la Ley de Seguridad Nacional, destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano, constituyen los intereses permanentes de la Seguridad Nacional; entre otros artículos. Este Reglamento establece que la propuesta de *Programa para la Seguridad Nacional*, que formule la Secretaría Técnica al Consejo de Seguridad Nacional, contendrá las bases para una atención integral a partir de los procesos de Decisión Política Fundamental, Integración de Inteligencia Estratégica, Promoción de Políticas Públicas, Planeación

y Dirección de Emergencias y Operaciones de Seguridad, y Protección.

Por otra parte, la administración pública federal cuenta prominentemente con instituciones relacionadas con el tema de la seguridad nacional del país. Este es el caso de la Secretaría de Gobernación, cuya misión es contribuir a la gobernabilidad democrática y el desarrollo político de México a través de buenas relaciones entre el gobierno Federal, los poderes de la Unión, y los demás niveles u órdenes de gobierno, para garantizar la seguridad nacional, la convivencia armónica, y el bienestar de los mexicanos en un Estado de Derecho. Cabe hacer mención que dentro de dicha secretaría se encuentra, como órgano desconcentrado, el *Centro de Investigación y Seguridad Nacional* (mejor conocido como el CISEN), el cual es un órgano de inteligencia civil al servicio del Estado mexicano, cuyo propósito es generar inteligencia estratégica, táctica, y operativa que permita preservar la integridad, estabilidad, y permanencia del Estado, así como dar sustento a la gobernabilidad y fortalecer el Estado de Derecho. (CISEN 2008)

Algunas de las atribuciones de este centro de investigación, son: 1. Generar y operar tareas de inteligencia, así como elaborar estudios de carácter estratégico que permitan alertar sobre riesgos y amenazas a la Seguridad Nacional; 2. Proponer medidas de prevención, disuasión, contención, y desactivación de riesgos y amenazas a la Seguridad Nacional; y 3. Proponer al Consejo de Seguridad Nacional (CSN) mecanismos de cooperación internacional, por mencionar algunas. La responsabilidad clave de esta institución es proponer medidas de prevención, disuasión, contención, etcétera, que pretendan vulnerar el territorio, la soberanía, las instituciones nacionales, la gobernabilidad democrática o el Estado de Derecho. De acuerdo a la *Ley de Seguridad Nacional*, se consideran como amenaza las actividades relacionadas con el espionaje, sabotaje, terrorismo (incluyendo actividades de financiamiento) rebelión, traición a la patria, genocidio, tráfico ilegal de materiales nucleares, de armas químicas, biológicas, convencionales de destrucción masiva, y actos en contra de la seguridad de aviación y navegación marítima. Se incluyen actos tendientes a obstaculizar o neutralizar actividades de inteligencia o contrainteligencia, tanto como actos que impidan a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada, incluso la obstaculización de operaciones militares o navales

contra la misma. Por lo que corresponde a los riesgos a la seguridad nacional, este término se refiere a una condición interna o externa generada por situaciones políticas, económicas, sociales o agentes no estatales, entre otros.

La Ley de Seguridad Nacional no manifiesta de manera expresa ni, por lo tanto, completa los riesgos a la Seguridad Nacional, toda vez que no tienen un carácter que se preste a su formalización, por el contrario, se actualizan periódicamente dependiendo de los fenómenos coyunturales que atraviese el país. La corrupción y la intimidación, como ya se ha sugerido, son difíciles de caracterizar adecuadamente, ya sea en leyes o en marcos organizacionales.

El Sistema de Seguridad Nacional está encabezado por el presidente de la República y se integra por las dependencias que forman parte del Consejo de Seguridad Nacional (CSN), las unidades de la Administración Pública Federal declaradas como instancias de la misma, así como por las autoridades estatales y municipales que colaboran con el gobierno Federal a preservar la seguridad nacional. Por lo que concierne al Consejo de Seguridad Nacional, es una instancia deliberativa (encabezada por el presidente) cuya finalidad consiste en establecer y articular las acciones y políticas en materia de seguridad nacional, en dicho Consejo se destacan como los puntos más importantes: la integración y coordinación de los esfuerzos y medidas orientadas a preservar la seguridad nacional, los programas de cooperación internacional y los lineamientos que permitan el establecimiento de políticas generales, así como que se preste auxilio y colaboración en materia de seguridad pública, procuración de justicia y en cualquier otro ramo de la administración pública que acuerde el Consejo, y (por medio del Programa para la Seguridad Nacional) la evaluación programática y de rendimiento o resultados.

Otra de las instituciones de la administración pública federal, que tiene injerencia en la seguridad nacional mexicana es la Secretaría de la Defensa Nacional, mejor conocida como la SEDENA. Ésta concede que el tráfico de estupefacientes se ha convertido en una amenaza interna para la vida del país, por lo que su combate constituye la más alta prioridad de las fuerzas armadas, reconociendo que no es un problema que

tenga solución a corto plazo. La misión, así como las atribuciones de esta secretaría de Estado, se encuentran sustentadas bajo la *Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos*, la cual especifica:

Artículo 1°:

- I. Defender la integridad, la independencia y la soberanía de la nación;
- II. Garantizar la seguridad interior;
- III. Auxiliar a la población civil en casos de necesidades públicas;
- IV. Realizar acciones cívicas y obras sociales que tiendan al progreso del país;
- y
- v. En caso de desastre prestar ayuda para el mantenimiento del orden, auxilio de las personas y sus bienes y la reconstrucción de las zonas afectadas.

Artículo 2°: Las menciones enunciadas, podrán realizarlas el Ejército y la Fuerza Aérea, por si o en forma conjunta con la Armada o con otras dependencias del Gobierno Federal, Estatales o Municipales., todo conforme lo ordene o lo apruebe el Presidente de la República en ejercicio de sus facultades constitucionales.

Artículo 17: El Secretario de la Defensa Nacional, conforme a las instrucciones que reciba del Presidente de la República, es el responsable de organizar, equipar, educar, adiestrar, capacitar, administrar, y desarrollar a las Fuerzas Armadas de tierra y aire.

Artículo 53. El Ejército y la Fuerza Aérea Mexicanos desarrollan sus acciones de Defensa Nacional en forma conjunta y se mantienen unidas en una sola Dependencia, la cual está compuesta por: Unidades de Combate, Unidades de los Servicios, Cuerpos Especiales, Cuerpos de Defensa Rurales y Establecimientos de Educación Militar.

Otro documento en donde se hace mención de las atribuciones de dicha institución, es la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, Título Segundo, Capítulo II, Artículo 29, en donde se establece: A la Secretaría de la Defensa Nacional corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I. Organizar, administrar y preparar al Ejército y la Fuerza Aérea;
- ...VI. Planear, dirigir y manejar la movilización del país en caso de guerra; formu-

- lar y ejecutar, en su caso, los planes y órdenes necesarios para la defensa del país y dirigir y asesorar la defensa civil;
- VII. Construir y preparar las fortificaciones, fortalezas y toda clase de recintos militares para uso del Ejército y de la Fuerza Área, así como la administración y la conservación de cuarteles y hospitales y demás establecimientos militares;
- ...xvi. Intervenir en la expedición de licencias para la portación de armas de fuego, con objeto de que no incluya las armas prohibidas expresamente por la ley y aquellas que la Nación reserve para el uso exclusivo del Ejército, Armada y Guardia Nacional, con excepción de lo consignado en la fracción xviii del artículo 30 bis, así como vigilar permisos para el comercio, transporte y almacenamiento de armas de fuego, municiones, explosivos, agresivos químicos, artificios y material estratégico;
- ... xvii. Intervenir en la importación y exportación de toda clase de armas de fuego, municiones, explosivos, agresivos químicos, artificios y material estratégico;
- ...xix. Prestar los servicios auxiliares que requieran el Ejército y la Fuerza Área, así como los servicios civiles que ha dichas fuerza señale el Ejecutivo Federal,  
y
- xx. Las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

Otra institución relacionada con la seguridad nacional era la hoy extinta Secretaría de Seguridad Pública Federal, una dependencia de la Administración Pública Federal cuya misión era prevenir y combatir la comisión de delitos, por declaración formal en apego al marco jurídico, con personal comprometido y calificado, en coordinación con los tres órdenes de gobierno, privilegiando la participación ciudadana, para salvaguardar la integridad y derechos de las personas e instituciones. A fin de lograrlo contaba con programas y acciones desarrollados con esquema de inteligencia y tecnología de vanguardia, que le dieran confianza y certidumbre a la sociedad. Esta institución estaba comprometida en la prevención del delito y combate a la delincuencia, propósitos que preservarían la integridad y el patrimonio de las personas, la paz y el orden públicos, así como el Estado de Derecho, cuya actuación está apegada a los principios

de legalidad, profesionalismo y honradez, con el afán de demostrar pleno respeto a los derechos humanos.

Sus atribuciones eran: definir las políticas de seguridad pública en el ámbito federal que comprendieran los objetivos, estrategias, y acciones correspondientes; someter a consideración del presidente las medidas para garantizar la congruencia de la política criminal entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; aprobar el sistema destinado a obtener, analizar, estudiar, y procesar información para prevenir la comisión de delitos; proponer ante las instancias competentes la normatividad que permitiera homogenizar los esquemas operativos y funcionales de los cuerpos de seguridad pública a nivel nacional; y proponer ante las instancias competentes los instrumentos necesarios que permitieran la coordinación para la vigilancia y protección de las Instalaciones Estratégicas, entre otras. Los objetivos declarados de esta institución eran: Preservar la libertad, el orden, y la paz públicos. Salvaguardar la integridad y derechos de las personas. Auxiliar a la Procuraduría General de la República y a los Poderes de la Unión. Prevenir la comisión de delitos. Desarrollar la Política de Seguridad Pública del Poder Ejecutivo Federal. Proponer su Política Criminal. Y, finalmente, administrar el Sistema Penitenciario Federal y el relativo al tratamiento de los menores infractores.

La citada secretaría contaba con órganos administrativos desconcentrados, los cuales eran diversos centros o unidades funcionales con facultades específicas de atender y resolver sobre su materia y dentro del ámbito territorial que se le determinara en cada caso, así como por cada una de sus leyes y reglamentos aplicables. Dichos centros o unidades funcionales fueron: Policía Federal, Prevención y Readaptación Social, y Servicio de Protección Federal. Sería pertinente explorar si la desconcentración como tal impactó la efectividad de estos órganos administrativos.

Por lo que corresponde a la Seguridad Nacional, la Policía Federal juega un papel preponderante, contando, entre otras, con las siguientes atribuciones:

1. Dictar y supervisar las medidas tendientes a garantizar la prevención de los delitos, el mantenimiento y el restablecimiento del orden y la seguridad pública,

- en el ámbito de competencia de la institución;
- II. Ordenar y supervisar las líneas de investigación para obtener, analizar, estudiar y procesar información conducente a la prevención de delitos, y para la persecución de los mismos, en el ámbito de competencia de la institución;
  - III. Ordenar y supervisar las acciones y operaciones para prevención de los delitos y, para la persecución de los mismos, en términos de las disposiciones aplicables;
  - IV. Dictar los lineamientos y políticas, bajo los cuales la Institución proporcionará los informes, datos o cooperación técnica y operativa que sean requeridos por alguna instancia de los gobiernos Federal, Estatal, del Distrito Federal y Municipal, y autoridades de otros países conforme a los procedimientos que resulten necesarios para la prevención de delitos, sean directamente o mediante los sistemas de coordinación previstos en otras leyes federales y con pleno apego a las demás disposiciones jurídicas aplicables;
  - V. Emitir los lineamientos para la planeación, obtención, procesamiento y aprovechamiento de la información que genere la Institución en materia de seguridad pública a fin de establecer los sistemas de información de la institución;
  - ...IX. Autorizar, previo acuerdo con el Secretario, operaciones encubiertas y de usuarios simulados para la prevención de los delitos;
  - X. Establecer, previo acuerdo con el Secretario el sistema de gratificaciones para la investigación preventiva y supervisar su operación;
  - XI. Dictar la política operativa, normativa y funcional, así como los programas que deben seguir las áreas de la Institución;
  - ...XIII. Representar legalmente a la Institución, tanto en su carácter de autoridad en materia de policía como de órgano administrativo Desconcentrado, conforme a la legislación aplicable;
  - ...XVIII. Participar, de conformidad con las disposiciones aplicables, en las negociaciones de los tratados internacionales que lleva a cabo el Ejecutivo Federal en materia de prevención de delitos cuando así se requiera;
  - ...XXIII. Establecer las políticas de control y los dispositivos de vigilancia en la imposición de las sanciones por violaciones a las disposiciones legales y regla-

mentarias relativas al tránsito de vehículos en caminos y puentes federales, así como a la operación de los servicios de autotransporte federal, sus servicios auxiliares y transporte privado cuando circulen en la zona terrestre de las vías generales de comunicación;

...xxvi. Autorizar, previo acuerdo con el Secretario, sistemas y procedimiento de control y evaluación de las unidades que conforman la Institución;

...xxxii. Aprobar los manuales, protocolos y procedimientos sistemáticos operativos de las funciones operativas de la Institución;

xxxiii. Delegar por cargo, grado o materia, así como autorizar de manera específica a determinado integrante de la Institución, la realización de los actos jurídicos inherentes a las atribuciones que este artículo le otorga;

La Policía Federal cuenta con varias divisiones a su cargo relacionadas con la seguridad nacional y narcotráfico, las cuales son: División de Inteligencia, de Investigación, de Seguridad Regional, Antidrogas y la División de Fuerzas Federales. Para los efectos de la relación con la Organización Internacional de Policía Criminal, la división de inteligencia se deberá de coordinar, en su carácter de Oficina de Enlace Nacional Interpol-México, con la autoridad competente que tenga a su cargo la Oficina Central Nacional de Interpol.

Finalmente se encuentra la Procuraduría General de la República, mejor conocida como la PGR, cuya misión es contribuir a garantizar el Estado democrático de Derecho y preservar el cumplimiento irrestricto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante una procuración de justicia eficaz y eficiente, apegada a los principios de legalidad, certeza jurídica y respeto a los derechos humanos, en colaboración con instituciones de los tres órdenes de gobierno y al servicio de la sociedad. El marco jurídico que rige la actuación del Procurador General de la República, de los Agentes del Ministerio Público de la Federación, de la Policía Investigadora y de los Peritos se encuentra, además de en la Constitución mencionada, en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y en su reglamento, así como en otros ordenamientos relacionados. Dentro de las facultades de la PGR está la investigación de los delitos de

orden federal, así como su seguimiento ante los Tribunales de la Federación. Se consideran del orden federal, los delitos contra la salud pública y el tráfico de drogas, mismo que afecta día con día la seguridad nacional.

El combate al narcotráfico se debe realizar en forma integral, la PGR cuenta con acciones y estrategias para hacerlo, atendiendo de forma interinstitucional la oferta y la demanda mediante la participación de las agencias federales involucradas. Por lo que respecta a la atención de la oferta, ésta se lleva a través de tres líneas de acción: erradicación de cultivos ilícitos, intercepción de estupefacientes y precursores químicos, y finalmente el combate al crimen organizado y sus delitos conexos. Para el combate a la delincuencia, la Procuraduría General de la República, cuenta con la *Agencia Federal de Investigación* o AFI, la cual es una institución encargada de investigar y perseguir a los responsables de la comisión de los delitos federales y de aquellos que, siendo del fuero común, afectan la seguridad nacional o sean atraídos por el ámbito federal. El objetivo principal de esta agencia es privilegiar la investigación científica del delito a fin de combatir a la delincuencia organizada a través de la formación especializada y regional del personal policial para la atención de la complejidad de los delitos federales, alejándose del esquema de policía reactiva, dando paso a un modelo de investigación policial que modifique las pautas de persecución del delito.

El diseño de esta institución está basado en sistemas, procedimientos, y una lógica organizacional que pretende compartir la información y reducir los márgenes de corrupción; definir tramos de control; evitar la duplicidad en cadenas de mando y estructurar de forma piramidal la organización para un ejercicio preciso del mando. En este caso, la capacidad institucional depende de la concentración y verticalidad organizacional, lo que sugiere de nuevo que la constitución de los órganos de seguridad nacional de forma más o menos centralizada debe investigarse como factor determinante de la efectividad organizacional, en cuanto a desafíos complejos como el representado por el narcotráfico.

Como se ha podido observar, el Estado mexicano cuenta con instituciones públicas debidamente estructuradas, con una amplia sustentación jurídica y sobre todo con

una logística de primer nivel, para mantener y salvaguardar la seguridad nacional del país. De acuerdo al Boletín emitido por la Procuraduría General de la República, Secretaría de Gobernación, Secretaría de la Defensa, Secretaría de Seguridad Pública, y la Secretaría de Marina, de fecha 2 de enero del 2012, se señala la aspiración de contar con comunidades seguras como un objetivo común de millones de mexicanos y del gobierno Federal. Para ello se instrumentó la Estrategia Nacional de Seguridad, mediante la cual se han puesto en marcha acciones contundentes para fortalecer las instituciones de los tres órdenes de gobierno; prevenir, perseguir, y sancionar los actos delictivos, así como profundizar y mejorar los instrumentos legales en la persecución del delito. Esta estrategia ha permitido: actualizar las capacidades de las fuerzas federales, conseguir niveles históricos en aprehensiones y decomisos, limitar la capacidad de daño de las organizaciones criminales, así como coadyuvar a las autoridades locales en el cumplimiento de sus responsabilidades en la seguridad de los ciudadanos —aunque persiste la inquietud sobre la verdadera efectividad de estos logros desde el punto de vista de la ciudadanía—.

Desde el primer día de la administración del presidente Felipe Calderón, el mayor acierto fue el afán por combatir con toda la fuerza del Estado a la delincuencia organizada, la cual ya había probado que contaba por su lado con la capacidad suficiente para corromper instituciones, controlar territorios y vulnerar el Estado de derecho de la nación. Por esta razón se elaboró el Programa de Seguridad, el cual comprende la Estrategia Integral de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia. Con esta estrategia el Ejecutivo Federal se ha propuesto restablecer el sentido de la función de seguridad pública del Estado, cuya premisa es proteger y servir a la sociedad, bajo los ya familiares principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo, y honradez. Estos propósitos, previamente identificados, dependen del funcionamiento concertado de ocho ejes y sus correspondientes funciones. El primer eje consiste en la alineación de las capacidades del Estado mexicano contra la delincuencia con la instrumentación de este esfuerzo. Esta coacción es considerada la función rectora del Consejo Nacional de Seguridad Pública, intencionada hacia los siguientes rubros: la Coordinación Operativa, la interconexión e inter—operatividad de sistemas de información, la evaluación y

control de confianza, la depuración de corporaciones policiales, la formación y profesionalización, así como la determinación de indicadores y medición. También incluyen la integración de los esfuerzos de las diferentes corporaciones de policías federales, iniciando este proceso de suma de atribuciones y capacidades operativas con la coordinación en un mando único de la Policía Federal Preventiva (PFP), la Agencia Federal de Investigación (AFI), los agentes migratorios (INM), y la central de inspección fiscal y aduanera (CIFA). Al evaluar si la coordinación y la concertación de mandos y políticas funcionan efectivamente o no, se puede añadir a la cuestión ya planteada de los efectos de la descentralización versus la centralización.

Este esquema articula especialidades de investigación y análisis táctico de la AFI; el despliegue territorial y la capacidad de reacción de la PFP; el control de puntos migratorios y de internación del INM, así como las facultades de inspección de la CIFA. Estos atributos supuestamente otorgan a la policía unificada eficacia en el combate del delito. La estrategia también comprende alinear las atribuciones funcionales desde el orden federal para coordinar con las entidades federativas la atención del sistema penitenciario, con especial énfasis en la ejecución de sentencias y seguimiento de los reos.

El segundo eje consiste en la operación policial, la cual prevé proactiva y permanente y se divide en dos rubros: (1) la recuperación territorial de los espacios públicos para la comunidad y el restablecimiento de las condiciones mínimas de seguridad, y (2) el combate de la estructura criminal con el acotamiento de su logística operativa y, por lo tanto, la desarticulación de las organizaciones delictivas. Es importante mencionar que ambos rubros se llevan a cabo con base en las siguientes premisas: el esquema territorial, selección de ciudades con alta incidencia delictiva en las que se focalizaría la concentración estratégica de fuerza, para maximizar los resultados y generar zonas seguras que permitan extender esas condiciones de poblaciones aledañas, recuperando así el control de las principales vías de comunicación en áreas de alta incidencia delictiva, a través de puntos móviles de revisión que detecten la logística criminal. Por lo que respecta al combate estructural, se contempla privilegiar la atención de los estados que albergan el soporte operativo de las principales organizaciones criminales, y finalmente

la asignación de recursos humanos y técnicos para la generación de inteligencia operativa y la instrumentación sistemática y permanente de acciones de combate al delito.

Como tercer eje, se enfatiza la prevención del delito y la participación ciudadana, factores que afectan tanto el delito como la cultura de legalidad, para transitar del modelo reactivo y punitivo al de aproximación integral con la sociedad. El esquema de prevención que propone este nuevo modelo de seguridad pública pasa por una importante tarea de vinculación ciudadana y protección a los derechos humanos desde el punto de vista de la víctima. Básicamente se basa en el trabajo conjunto hacia todos estos fines, entre la población y las autoridades del Estado.

El cuarto eje corresponde al desarrollo institucional, el cual consta de varios puntos importantes: Profesionalización (métodos educativos al cuerpo policiaco); Metodología, es decir se generan metodologías, protocolos, procesos sistemáticos de operación, y sistemas homologados para potenciar la investigación a través de la recolección, registro, análisis y explotación de la información; Servicio de carrera policial (proceso de reclutamiento, selección, integración y otros) con el propósito de contar con mexicanos comprometidos que cuenten con valores éticos para servir a la sociedad.

Como quinto eje está el sistema penitenciario, el cual impulsa políticas para los tres órdenes de gobierno vía el Sistema Nacional de Seguridad Pública, a fin de recuperar el sentido original de los centros de reclusión como instancias de control de presuntos responsables y sentenciados; generar inteligencia de orden criminal a partir de una efectiva vigilancia legal de los internos, así como erradicar la corrupción y la operación delictiva intramuros. En este contexto, un sexto eje es el combate a la corrupción, en el cual se integra el seguimiento para la prevención y sanción de desviaciones en la actuación policial.

Como séptimo eje se identifica la Tecnología, dimensionada hacia la coordinación organizacional efectiva, orientada hacia las instituciones pertinentes. Por ejemplo, Plataforma México es un desarrollo tecnológico de interconexión y telecomunicaciones para

correlacionar todas las redes de dependencias afines de la seguridad pública, impulsando un proceso de actualización de una singular red nacional de telecomunicaciones y evolucionando el concepto de cómputo, comunicaciones, y control y comando, para escalarlo a nodos de interconexión de telecomunicaciones.

Como octavo y último eje están los indicadores de medición establecidos con la Sociedad Civil. Con la finalidad de transparentar los resultados y fortalecer la cultura de rendición de cuentas, se han concertado indicadores para medir la eficacia de la autoridad en la prevención del delito, procuración de justicia, administración de la justicia, readaptación social, y profesionalización. La sociedad civil organizada daría seguimiento al conjunto de indicadores para evaluar la actuación y desempeño de la autoridad y crear condiciones de credibilidad y confianza (véase el reporte en <http://www.oas.org>)

El presidente Felipe Calderón y la Secretaría de Seguridad Pública elaboraron de manera conjunta el *Programa Nacional de Seguridad Pública 2008-2012* (PNSP), tomando como punto de partida la *Visión México 2030*, el *Plan Nacional de Desarrollo* (PND) y el *Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012* (PSS), los cuales han aportado elementos fundamentales para su integración. En este Programa Nacional se expresan los objetivos, las estrategias y las líneas de acción que definirán la actuación de las dependencias y de los organismos públicos para contribuir a la seguridad de los mexicanos. Este programa ha sido diseñado con congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo; Visión México 2030; el Programa Sectorial de Seguridad Pública; el Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad (ANSJL) así como la Estrategia Nacional de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia (ENPDYCD). El programa en su totalidad intenta establecer las estrategias, objetivos, mecanismos de coordinación, líneas de acción e indicadores de medición que servirían de guía en la alineación de las capacidades y recursos del Estado mexicano para hacer más eficaz el combate a la delincuencia.

Los objetivos, estrategias y líneas de acción plasmados en el Programa Nacional de Seguridad Pública 2008-2012 privilegian:

La coordinación interinstitucional entre los tres órdenes de gobierno.

La participación de la sociedad en la prevención del delito, la evaluación de las acciones implementadas y la comunicación con las instancias encargadas de la seguridad pública.

El combate y la sanción de delitos mediante la modernización y mejora de los instrumentos empleados por las corporaciones en la operación policial.

La modernización de los recursos tecnológicos para la prevención del delito y el combate frontal a la delincuencia.

La generación de inteligencia policial a través de la integración y comunicación de información criminal.

La implementación en las corporaciones de los tres órdenes de gobierno del Servicio de Carrera Policial (SCP), procesos de evaluación del personal, y esquemas de profesionalización y ascensos en carrera policial.

El fortalecimiento del sistema penitenciario en su función de reinserción social.

Como marco legal se establece dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el Artículo 21, párrafos quinto y sexto, que: “La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, ...en las respectivas competencias que esta Constitución señala. “La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad eficiencia, profesionalismo y honradez y respeto a los derechos humanos...” para lo cual, “Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública,” respectivamente. Sin dejar de mencionar como marco jurídico, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, entre otros ordenamientos legales, se puede apreciar que el esquema institucional y legal respecto a la Seguridad Pública y Nacional es amplio, bien elaborado, completo y comprensible. Sin embargo, la institucionalidad formal es obviamente insuficiente para lograr todos estos fines, no obstante lo bien articulados que estén.

La Planeación Estratégica en materia de seguridad pública se enmarca en los principios y postulados de la Visión México 2030, el *Programa Nacional de Desarrollo*, y el *Sistema Nacional de Planeación Democrática* (SNPD). En ellos, el Ejecutivo Federal definió los objetivos y estrategias que guían la instrumentación, participación y coordinación de acciones que llevan a cabo las dependencias de gobierno para el logro de objetivos nacionales.

Por lo que respecta a estas estrategias, líneas de acción, indicadores y metas, el PNSP, acorde con los planteamientos del PSSP, incorpora principios y criterios fundamentales de la ENPDYCD, que delinear los ejes y contenidos de un nuevo modelo policial, diseñado para optimizar acciones y resultados en el combate a la criminalidad. Este programa representa un instrumento que guía la acción gubernamental para establecer objetivos y metas de coordinación entre los distintos órdenes de gobierno y así generar las condiciones propicias para la recuperación de la confianza ciudadana, con base en el desempeño de las instituciones responsables de la seguridad pública. El *Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad* (ANSJL) es un conjunto de compromisos con metas y responsables concretos a corto y mediano plazos para el fortalecimiento institucional, el combate a la delincuencia y la protección social. Este Acuerdo es una parte fundamental del proceso de construcción de una nueva institucionalidad, así denominada, que incluye entre otros objetivos, optimizar el marco normativo en materia de seguridad pública. El PNSP busca también metas sociales que incluyen fomentar y fortalecer la cultura de la legalidad, prevenir la violencia intrafamiliar y promover la equidad de género.

Como uno de los objetivos más importantes y pertinentes de todo este marco legal-institucional está combatir frontalmente el fenómeno delictivo y consolidar el Estado de Derecho con la coordinación y corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno, a través de la Estrategia Nacional de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia, parte del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Para el combate de los delitos de alto impacto en estados y municipios, durante la presidencia de Calderón en la transición a la actual, se han tratado de reforzar las acciones conjuntas emprendidas con las Secretarías de la Defensa Nacional (SEDENA) y de Marina (SEMAR), así como con la Procuradu-

ría General de la República, la Administración General de Aduanas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y autoridades de seguridad pública y procuración de justicia locales, entre otras. En el marco de la LGEB-C-SNSP, las instituciones federales se deben coordinar con autoridades locales en acciones de disuasión y prevención del delito, así como en operativos contra el narcotráfico.

Se trata en cada caso de los mismos organismos del Estado, en coordinación directa e indirecta, centralizada y descentralizada, ejecutando sus funciones a través de todos los niveles de gobierno federales, pero reforzados e intensificados. Últimamente se habla de mayor uso de las capacidades de Inteligencia, como ha sugerido el presidente Enrique Peña Nieto, anticipándose también mayor destreza en la acción política correspondiente, tanto en niveles nacionales como internacionales, hacia las metas y objetivos de seguridad y normatividad previamente señalados.

Finalmente, el seguimiento y la evaluación de los esfuerzos de las instituciones y organizaciones responsables de la seguridad pública en el país se hará con base en indicadores empíricos específicos, por medio de la medición del rendimiento y la evaluación de programas, otra prioridad nuevamente articulada y enfatizada en el actual sexenio. Las estrategias, objetivos y líneas de acción establecidos en este Programa integral, basado en presuntas capacidades institucionales, serán objeto de seguimiento, medición y evaluación a través de la información que las dependencias públicas de los distintos órdenes de gobierno deberán remitir con la periodicidad establecida para alimentar las bases de datos que integran el Sistema de Seguimiento y Evaluación del PNSP. El fin último de este sistema de evaluación es contribuir con información objetiva, confiable y oportuna a la toma de decisiones, tanto como a la definición de acciones y estrategias privilegiadas.

Con el objeto de contribuir a la ejecución eficiente de las acciones y estrategias planteadas en este Programa, ahora en transición, el Sistema de Seguimiento y Evaluación (SSYE) considerará:

*Seguimientos de metas e indicadores.* Cada uno de los indicadores establecidos en este Programa será sujeto de seguimiento periódico a fin de conocer su avance.

*Medición y evaluación de resultados.* Su objetivo es ponderar, a partir de los resultados arrojados por los indicadores, los logros alcanzados. A partir de la medición de resultados, se analizará la pertinencia de la continuidad o posibles correcciones o ajustes, según sea el caso, para optimizar el logro de compromisos y objetivos del Programa.

Por otra parte, los indicadores propuestos en el PNSP desempeñan dos funciones básicas para una acción de gobierno eficaz: una informativa y otra de evaluación. En este proceso deben participar todas las instituciones y órdenes de gobierno involucrados en el desarrollo de las acciones del Programa. Los reportes de avance se realizarán en los tiempos, formas y mecanismos que se determinen para la oportunidad y utilidad de la información pertinente. Factor esencial de los informes de avance en la ejecución de acciones y compromisos será la identificación, por parte de las dependencias participantes, de los elementos internos o externos que contribuyan o impidan el logro de los objetivos y metas así establecidos.

Finalmente, por lo que corresponde a la medición y evaluación de los resultados, los logros obtenidos serán la base para corroborar si se van alcanzando las metas especificadas con respecto a la seguridad pública y nacional, o bien para determinar si existen desviaciones. La rendición de cuentas es un elemento fundamental que considera el PNSP para informar con objetividad y transparencia los resultados e impactos de las acciones instrumentadas. Se informará oportunamente de los avances y demás aspectos asociados al cumplimiento de compromisos y a la obtención de los resultados establecidos. Todo lo anterior se fortalecerá con la participación social a través de observatorios ciudadanos y otros mecanismos e instancias de seguimiento, responsabilidad y evaluación de los avances de este programa. El compromiso nacional establecido en el Programa para la Seguridad Nacional (2009-2012), en el cual se tomó como punto de partida la Visión México 2030 y el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, constituye un instrumento formal institucional para orientar los esfuerzos administrativos a fin de preservar la Seguridad Nacional en beneficio del

Estado Mexicano. Este programa delinea una estrategia fundada en valores normativos superiores y constituye el compromiso del gobierno Federal por asegurar a los mexicanos el entorno que les permite desarrollar a plenitud su vida diaria y sus aspiraciones.

Este análisis se comenzó con la premisa de que lo que más amenaza la seguridad nacional es la delincuencia organizada, en particular el narcotráfico y la violencia. Por otra parte, para la coordinación y el control efectivos de la estructura del Sistema de Seguridad Nacional, se requiere organizar o estructurar diferentes componentes que realicen las funciones sustantivas de decisión, asesoramiento, manejo de información e inteligencia, planeación y ejecución de operaciones, así como evaluación de resultados.

La cuestión clave, según se procede en el año 2013 en la administración del presidente Peña Nieto, es cómo actualizar los fines articulados en todos los documentos constituyentes, planes y programas aquí presentados. Han sobrado las declaraciones e iniciativas formales sin que se traduzca por ende en impacto actual, aun cuando se han movilizado de modo impresionante los recursos del Estado (como hizo el presidente Calderón con las fuerzas armadas en la lucha contra los carteles).

### **Análisis y conclusiones. Lo real**

De acuerdo a lo reportado por Socorro García González y Mendoza Chan (2008) en el artículo *Cronología de América del Norte* se hace referencia al informe de los avances en la lucha contra la delincuencia organizada, que comprende las acciones realizadas por el gobierno de México del 1° de diciembre de 2006 al 31 de julio de 2008, revelando que los cárteles de la droga pudieron surtir, durante esos 20 meses, casi dos mil dosis de cocaína y marihuana cada minuto. Durante este mismo periodo se incautaron 1,673 millones de dosis de narcóticos, o 1,936 dosis cada minuto en promedio. De acuerdo con las estimaciones, ante las incautaciones de marihuana las organizaciones criminales dejaron de percibir 238 millones de dólares.

Reuniendo datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, el Sistema Nacional de Seguridad Pública, la Procuraduría General de la República, la Dirección General de Información, Estadística e Identificación Criminal, y otras fuentes internacionales, como la *Encuesta Nacional de Crimen de las Naciones Unidas (UN Crime Survey)* y *Pan American Health Organization (PAHO)*, Molzahn, Ríos, y Shirk (2012), en su reporte titulado *Drug Violence in Mexico: Data and Analysis Through 2011* presentan el siguiente resumen:

La violencia ha crecido dramáticamente en México y, en general, en el hemisferio, en los últimos años, impactando el comercio y en particular el turismo. La tasa de homicidios en México es alta, 18 por 100,000 habitantes, pero menor que la de Honduras (82), El Salvador (66), Venezuela (49), Belice (41), Guatemala (41), Colombia (33), Bahamas (28), Brasil (22), y el territorio estadounidense de Puerto Rico (26).

En México se cometieron más de 50,000 asesinatos atribuidos al crimen organizado de 2006 a principios del 2012, durante el sexenio del presidente Felipe Calderón, cifra documentada aunque sin duda subestima el número de homicidios relacionados.

Esta violencia creció menos agudamente en 2011, pero llegó a causar más de la mitad de todos los homicidios. El incremento de 11% en todo ese año fue mucho menor que el aumento en el 2008 (141.9%), 2009 (40.6%) y 2010 (58.8%), pero siguió aumentando el número absoluto de homicidios atribuidos al crimen organizado.

La violencia sigue altamente concentrada en áreas relacionadas al narcotráfico, sin embargo, se ha generalizado por todo el país, agudizando la falta de confianza en el sistema de seguridad nacional y la percepción de inseguridad por parte de la ciudadanía.

De acuerdo, una evaluación final de esta problemática, es importante determinar si realmente ha habido un avance o un retroceso en política de seguridad nacional, sobre todo en referencia al narcotráfico y la violencia por el crimen organizado. Se tienen que considerar no solo los datos de criminalidad sino también las percepciones públicas al respecto.

En cuanto a la presidencia de Felipe Calderón, numerosas encuestas revelan que la población la asoció con enormes aumentos en la violencia y la inseguridad, aunque también se manifestó cierto reconocimiento, tentativo y ambiguo, de la seriedad de su lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado. De igual manera se puede apreciar entre las encuestas cierto movimiento positivo en la opinión pública hacia el poder ejecutivo, encontrándose los mayores aumentos en actitudes positivas hacia la Policía Federal y las Fuerzas Armadas más que a la Presidencia *per se*.

Pertinente encuesta realizada en noviembre 2012 por el *Centro de Estudios y de Opinión Pública* señala lo siguiente: “Hacia el final del gobierno de Felipe Calderón, la población manifestó que recordará este periodo por el aumento de la violencia y la inseguridad (22%), así como por el combate al narcotráfico y al crimen organizado (18%).” Esta encuesta nacional también indica que, en cuanto al tema de seguridad, refiriéndose entre otros a las detenciones de diversos narcotraficantes, aumentó en la opinión positiva hacia el poder ejecutivo: “Mejóro entre enero de 2011 y octubre de 2012, tal que esta cifra pasó de 47% a 60%, la de la Policía Federal se incrementó a 49%, la Marina pasó de 68% a 73% y la percepción favorable del Ejército se incrementó a 71%.” No obstante, la ambigüedad es obvia: a pesar de que el 67% de los que respondieron están de acuerdo con la manera en que el gobierno de Calderón estaba combatiendo al narcotráfico y al crimen organizado, “poco más de la mitad cree que tienen poco o nada de éxito (65%).” Finalmente, “una mayoría considera que los operativos implementados por el presidente solo tienen resultados temporales pero no resuelven el problema de fondo (72%).”

Es de relevancia apuntar que no solamente ha sido objeto de crítica y desaprobación el sexenio de Felipe Calderón a nivel nacional, también organismos internacionales así como la Comisión Europea, han hecho patente su descontento. Según Marco Appel (2012), un documento de la Comisión Europea, “estima que la guerra contra el narcotráfico tuvo efectos nocivos en el combate a las desigualdades.” Añade Appel “que sus políticas sociales han resultado ineficaces a causa del desgarrador impacto que ha producido en el tejido social mexicano la creciente violencia desatada por la guerra contra el narcotráfico durante su sexenio.”

Finalmente, una importante encuesta publicada por la Consulta Mitofsky (2012), titulada *Felipe Calderón: Evaluación Final del Gobierno (2006-2012)*, concluye: “Se observa como resultado principal la aprobación final que logra es 53%” en términos generales. “La inseguridad fue el tema dominante en el gobierno de Felipe Calderón y no el empleo como lo planteaba en su campaña. De 2010 a 2012 la preocupación por la inseguridad crece pero no lo hacen ni la drogadicción ni el narcotráfico, por lo que entendemos que la queja ciudadana está más enfocada a la violencia y no a la presencia de drogas.”

Coinciden dos tipos de inseguridad en la percepción pública: inseguridad con referencia a la violencia e inseguridad respecto a las necesidades básicas de la ciudadanía. Aunque el pueblo mexicano indica cierta apreciación por el afán y el compromiso con que Calderón atacó el narcotráfico en particular, duda de los resultados obtenidos; ambos índices de inseguridad aumentaron significativamente durante su sexenio. La violencia combinada con la incertidumbre hacia el futuro y hacia la posibilidad de proveer por las necesidades básicas, es lo que fundamenta la percepción y la actitud del público mexicano.

Donald Klingner (2012) concluye que “México no fracasará –sí tiene la capacidad de proporcionar las necesidades básicas a su población, celebrar elecciones libres y justas y ejercer el control civil sobre las fuerzas armadas.” (p.6). Continúa que, en México, “se requiere que se enfrente a la corrupción como una tendencia nacional que impide el desarrollo económico y aumenta al cinismo y los riesgos asociados con la necesidad de escoger entre ‘plata o plomo.’ Significa que enfrentan la tendencia hacia la centralización y la actitud autoritaria del gobierno. Se requiere que los mexicanos piensen en sí mismos como dueños de su sociedad y su gobierno en vez de sujetos del Estado.” (p.7) Este análisis por parte de Klingner reúne varios temas tocados en el presente estudio: lo primordial, que es responsabilidad del gobierno mexicano el bienestar de la ciudadanía; la íntima relación entre la seguridad nacional y el bienestar del pueblo; la importancia de la recuperación (dado el predominio del centralismo y la gobernabilidad autoritaria) de una agencia efectiva por la ciudadanía y por todos los órdenes gubernamentales, y por supuesto, la sociedad civil. Es decir, el desafío para México es mucho más complejo y mucho más dimensional que lo que ha planteado un gobierno

sobre-enfocado en el narcotráfico y en la concomitante violencia, en sí mismos.

La distancia que se aprecia entre los marcos formales y la realidad en la lucha por la seguridad nacional en México, es cuestión de exceso de capacidad formal y déficit de capacidad efectiva. También se trata de falta de efectividad de las estrategias escogidas y tácticas implementadas, problemas que está atendiendo la nueva presidencia. La realidad de un gobierno dividido en México (fenómeno bien conocido en los Estados Unidos) puede que tenga el resultado indirecto de limitar la sobre-centralización y el autoritarismo en el sexenio actual.

El presidente Enrique Peña Nieto insiste en que atacará la problemática de inseguridad, violencia y narcotráfico con más inteligencia (literalmente, y con mucho mejor uso de órganos de inteligencia del Estado). Lo hará, dice, con más destreza y mejor coordinación con países vecinos, especialmente los Estados Unidos. Si se obtiene, será esencial el desarrollo de mayor capacidad adaptiva y mayor iniciativa adecuadas a las realidades emergentes del país.

Tomando en cuenta todo lo planteado en este trabajo sobre la incapacidad institucional, puede que esta nueva y manifiesta disposición del liderazgo nacional represente lo que México necesita.

#### Referencias bibliográficas

Appel, Marco. *La ineficacia de las políticas sociales en México*, (2012)

Revista *Proceso*, 16 de noviembre de 2012.

Disponible en: <http://www.proceso.com.mx/?p=325417>

Becerra, Oscar (2008). *Fighting Back: México declares War on Drug Cartels*.

Jane's Intelligence Review. 1º de abril de 2008.

Disponible en: [www.janes.com](http://www.janes.com)

Boletín Conjunto, entre PGR, SEGOB, SEDENA, SEMAR y SSP. Enero 02, 2011,

Disponible en: <http://www.pgr.gob.mx/prensa/2007/bol11/Ene/b00211.shtm>

- Centro de estudios y de opinión pública, LXII Legislatura-Cámara de Diputados, *Tendencias predominantes en estudio de opinión*. Noviembre 2012.  
Disponible en: [www.diputados.gob.mx/cesop](http://www.diputados.gob.mx/cesop)
- Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN—reportes)  
Disponible en: [www.cisen.gob.mx](http://www.cisen.gob.mx)
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917 (última reforma aplicada 05/04/2004).  
Disponible en: <http://www.biblioteca.jus.gov.ar/Constitucion-MEXICO.pdf>
- Consulta Mitofsky. *The poll reference*. (2012)  
Disponible en: <http://consulta.mx/web/index.php/estudios/evaluacion-gobierno/96-felipe-calderon-2>
- Consulta Mitofsky. *México: Evaluación final de gobierno Felipe Calderón: 2006-2012*. (2012)  
Disponible en: <http://consulta.mx/web/index.php/estudios-e-investigaciones/evaluacion-de-gobierno/267-felipe-calderon-evaluacion-final-de-gobierno-2006-2012>
- García González, Socorro y Mendoza Chan, Argentino F (2008) *Cronología de América del Norte (agosto-diciembre de 2008)*, Norteamérica. Año 4, número 1, enero-junio de 2009.  
Disponible en: <http://journals.unam.mx/index.php/nam/article/viewFile/15439/14684>
- González Turnbull, Aurora. *Reflexiones sobre la inseguridad en México* (2005).  
Revista *Razón y Palabra*. Junio-Julio 2004.  
Disponible en: <http://www.razonypalabra.org.mx/antiores/n39/agonzalez.html>
- Herrera Alexis. *Apuntes en torno a las fuerzas armadas y el sector de la seguridad y la defensa en México: La Coyuntura Actual y los Escenarios Futuros*. (2009)  
Disponible en: <http://www.resdal.org/jovenes/apuntes-ffaa-herrera.pdf>
- Klingner, Donald Evans, *La tormenta perfecta del narcotráfico en la zona fronteriza de México y los Estados Unidos: una no reconocida oportunidad para fortalecer la capacidad de la Gobernanza*, (2012) Estudio presentado en el XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado  
y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia, 30 octubre – 2 noviembre 2012.

- Levy, Carlos. *Crisis y retos de la política exterior de México: 2006–2012*. (2009)  
Revista Mexicana de Ciencias Políticas Sociales, Vol. LI, Número 205, enero–abril 2009, pp. 119-141.  
Universidad Nacional Autónoma de México. México.  
Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/421/42112421007.pdf>
- Ley de Seguridad Nacional. Diario Oficial de la Federación. 31 de enero de 2005.  
Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/Combo/L-65.pdf>
- Ley de Seguridad Nacional. Diario Oficial de la Federación. 29 de noviembre de 2006.  
Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/wo41147.pdf>
- Moloeznik, Marcos Pablo. *Militarización de la seguridad pública, Autonomía de la fuerzas armadas e imperativo de la reforma militar en México*.  
El Cotidiano, Noviembre-Diciembre, año/vol. 22, número 146,  
Universidad Autónoma Metropolitana. México, DF. (2007)  
Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/325/32514612.pdf>
- \_\_\_\_\_. *Principales efectos de la militarización del combate al narcotráfico en México*. (2011)  
Revista *Renglones*, Número 61, septiembre 2009–Marzo 2010.  
Disponible en: [http://renglones.iteso.mx/upload/archivos/Marcos\\_Moloeznik.pdf](http://renglones.iteso.mx/upload/archivos/Marcos_Moloeznik.pdf)
- Molzahn, Cory, Ríos Viridiana, y Shirk, David A. *Drug Violence in Mexico: Data and Analysis Through 2011*,  
Justice in Mexico Project of the Trans-Border Institute, Joan B. Kroc School of Peace Studies,  
University of San Diego, March 2012 Special Report,  
Disponible en: [www.sandiego.edu/tbi](http://www.sandiego.edu/tbi) y el TBI Justice in Mexico Project: [www.justiceinmexico.org](http://www.justiceinmexico.org)
- Plan Nacional de Desarrollo 2007–2012.  
Disponible en: <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/eje1/defensa-de-la-soberania-y-de-la-integridad-del-territorio.htm>
- Procuraduría General de la República (reportes)  
Disponible en: <http://www.pgr.gob.mx>
- Programa para la Seguridad Nacional (reportes 2009–2012).  
Disponible en: <http://www.cofemermir.gob.mx/uploadtests/18081.59.59.2.PROGRAMA%20PARA%20LA%20SEGURIDAD%20NACIONAL%202009%202012.pdf>

Rodríguez Sánchez Lara, Gerardo (2012), *Programa para la Seguridad Nacional (2009–2012)*

Disponible en: <http://www.cofemermir.gob.mx/uploadtests/18081.59.59.2.PROGRAMA%20PARA%20LA%20SEGURIDAD%20NACIONAL%202009%202012.pdf>

\_\_\_\_\_ *Seguridad Nacional en México, Evaluación a dos años de gobierno del Presidente Calderón.* (2009)

Disponible en: [http://www.fundacionpreciado.org.mx/biencomun/bc168/G\\_Rodriguez.pdf](http://www.fundacionpreciado.org.mx/biencomun/bc168/G_Rodriguez.pdf)

Rojas Aravena, Francisco. *Crimen y Violencia en las Américas* (2007)

FLACSO. Prepared for the Inter-American Dialogue/Focal Meeting on Inter-American Institutions, 12 de octubre de 2007.

Disponible en: <http://www.thedialogue.org/PublicationFiles/Crime%20and%20Violence%20-%20Rojas.pdf>

Santos Villareal, Gabriel Mario. *Seguridad Nacional: Un concepto ampliado y complejo.* (2009)

Cámara de Diputados, LX Legislatura. Julio, 2009.

Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spe/SPE-ISS-13-09.pdf>

Secretaría de la Defensa Nacional (reportes)

Disponibles en:

<http://www.sedena.gob.mx/index.php/conoce-la-sedena/mision>

<http://www.sedena.gob.mx/index.php/conoce-la-sedena/atribuciones>

<http://www.sedena.gob.mx/index.php/actividades/combate-al-narcotrafico/3272-marihuana>

<http://www.sedena.gob.mx/index.php/actividades/combate-al-narcotrafico/3273-cocaina>

Secretaría de Seguridad Pública. *Estrategia integral de prevención del delito y combate a la delincuencia.* 07/Marzo/2007 (reportes)

Disponible en: [http://www.oas.org/dsp/documentos/politicas\\_publicas/mexico\\_estrategia.pdf](http://www.oas.org/dsp/documentos/politicas_publicas/mexico_estrategia.pdf)

Secretaría de Seguridad Pública. *Programa Nacional de Seguridad Pública 2008-2012.*

Disponible en: <http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/414002//archivo>

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (reportes)

Disponible en: <http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/>

Seguridad Nacional (reportes)

Disponible en: [www.cisen.gob.mx/espanol/seg\\_seguridad\\_nal.htm](http://www.cisen.gob.mx/espanol/seg_seguridad_nal.htm)

**Otras páginas web consultadas:**

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/98/pr/pr9.pdf>

<http://www.seguridadcondemocracia.org/oco-im/>

<http://mexico.cnn.com/mundo/2011/02/10/eu-la-capacidad-militar-de-mexico-es-insuficiente-contrael-narcotrafico>

[http://sdpnoticias.com/nota/15757/Narco\\_mexicano\\_representa\\_amenaza\\_terrorista\\_EU](http://sdpnoticias.com/nota/15757/Narco_mexicano_representa_amenaza_terrorista_EU)

[http://www.agenciaapp.com/home/lea-lo-relevante-en/politica/la-situacion-de-la-seguridadnacional-en-mexico](http://www.agenciaapp.com/home/lea-lo-relevante-en/politica/la-situacion-de-la-seguridad-nacional-en-mexico)

[http://www.vanguardia.com.mx/amenaza\\_del\\_narco,\\_equiparable\\_al\\_terrorismo:\\_eu-670697.html](http://www.vanguardia.com.mx/amenaza_del_narco,_equiparable_al_terrorismo:_eu-670697.html)

[http://www.fundacionpreciado.org.mx/biencomun/bc173/C\\_Castano.pd](http://www.fundacionpreciado.org.mx/biencomun/bc173/C_Castano.pd)

[http://noticias.universia.net.mx/en-portada/noticia/2011/01/13/779512/guerra-contranarcosoluciones-corto-plazo-expertos.html](http://noticias.universia.net.mx/en-portada/noticia/2011/01/13/779512/guerra-contranarco-soluciones-corto-plazo-expertos.html)

# 9 Tasa de universitarios graduados y su relación con la ausencia de administradores hispanos de alto nivel en los estados fronterizos de Arizona, California y Texas

Ramona Ortega-Liston | RaJade Berry-James

---

## Introducción

LA GUERRA CONTRA LAS DROGAS EN LOS ESTADOS UNIDOS Y EN MÉXICO afecta a la economía, las relaciones de importación/exportación, el clima socio-político, así como la seguridad y el bienestar de los estadounidenses y mexicanos (Bjelopera y Finklea de 2012, Duran–Martínez, Hazard, y Rios 2010; Finckenauer, Fuentes y Ward, 2007; Klingner 2000 y 2002; Jeszeck, 2011; Ledwith, 2000; Molzahn, Ríos y Shirk, 2012; Luce, 2012). De igual manera puede afectar con rapidez las crecientes relaciones comerciales entre los dos países. Luce informó que “para la economía de EEUU, México se está convirtiendo en alguien tan importante como China (*Financia Times*). Diferentes perspectivas indican que la delincuencia ha aumentado en los estados fronterizos (EEUU, GAO, 2011, *Fox News*), pero puntos de vista contrastantes de algunos medios de comunicación sugieren que hay una caída en la tasa de cruces y muertes ilegales al intentar cruzar el terreno del desierto implacable (Asóciate Prensa, Arizona República), sin embargo, nadie sugiere que la guerra contra las drogas haya terminado o se deba suspender. Estas importantes cuestiones se examinarán con cierto detalle.

En este capítulo se examina qué significa la guerra contra las drogas para los hispanos que residen en los estados fronterizos. La información del censo de EEUU y las estadísticas demográficas indican que latinos/hispanos son el grupo étnico más grande en los

Estados Unidos, con un gran número de ellos que viven en los estados fronterizos. Datos demográficos del censo muestran que en 2011 los hispanos ascendían a 52 millones, y también han sido el grupo de más rápido crecimiento, con un aumento de un 3.1% desde 2010, haciendo que la población latina llegara a 16.7% en 2011, frente al 16.3% en 2010 (Oficina del Censo de Estados Unidos, 2012). En gran medida este aumento se debe a la proximidad de México a la frontera sur de los Estados Unidos. Arizona, California y Texas son los estados contiguos a México más afectados por los problemas fronterizos, incluida la inmigración ilegal y el tráfico de drogas, entre muchos otros. Para combatir estos problemas el presupuesto de la Patrulla Fronteriza de los EEUU ha aumentado de \$ 262,647 millones en 1990 a \$ 3'549,295 en 2011 (*us Border Patrol* Estadística). El aumento significativo en el presupuesto pone de relieve la gravedad de los problemas que enfrentan los estados fronterizos.

### **Aclaración de la terminología**

Los *latinos* y los *hispanos* son términos utilizados indistintamente para referirse a todos los individuos o personas que han sido identificados y categorizados como *hispano* en el censo de EEUU y los informes del gobierno (censo de EEUU de 2012) con apellido español.

*Funcionarios y Administradores* (una sola categoría) y profesionales son los dos tipos ocupacionales más importantes (EEOC), son categorías de empleo de la Igualdad de Oportunidades de la Comisión de Empleo. Ambas son de gestión, ejecutivos superiores - puestos de toma de decisiones.

### **Fundamentos teóricos**

Los fundamentos teóricos de este capítulo son la burocracia representativa, la acción afirmativa y la competencia cultural. La guerra contra las drogas sugiere la necesidad de mayor burocracia representativa, acción afirmativa y competencia cultural en los Estados—(los gobiernos a nivel estatal y local) fronterizos. El concepto y la práctica de la burocracia representativa, introducido originalmente por Kingsley (1944), ganando la

fama en los Estados Unidos con la publicación de la burocracia Representante de Krislov (1974), sugiere que tiene sentido común y es moralmente responsable; proporcionalmente hay burocracias públicas del personal con personas que residen en las comunidades y que se parecen a las personas a las que sirven.

Kingsley y Krislov sugirieron que, para ser más representativos del pueblo, los organismos del sector público deben avanzar hacia una burocracia más representativa a través de cada organismo del sector público. La función principal y el lugar de la burocracia de representación en cualquier sistema de servicio público, de acuerdo con Kingsley, es que “la burocracia para ser democrática debe ser representativa de los grupos a los que sirve” (p. 305). Del mismo modo, Krislov concuerda con la idea de que los diversos grupos sociales deben tener portavoces, titulares de oficina de administración y posiciones políticas. La más articulada “Una de las principales tareas del gobierno es obtener apoyo para las políticas. No importa qué tan brillantemente concebida, no importa cuán ingeniosamente, la acción del gobierno por lo general también requiere apoyo de la sociedad, y uno de los métodos más antiguos para asegurar ese apoyo es delinear un amplio segmento de la sociedad en el gobierno para transmitir y para promover una política...” (p. 330). Si no se emplean los latinos en la toma de decisiones, la formulación de políticas y ejecución de los programas, no pueden contribuir a la política de comercialización.

Sobre la base de los fundamentos establecidos por Kingsley, Krislov se centró principalmente en los negros de la sociedad estadounidense. Sostuvo de manera convincente cómo los estadounidenses al resolver el “problema de la participación de los negros en el poder...” (p. 331) afecta la imagen americana de sí mismo, aquí y en el extranjero. La misma consideración cuidadosa se debe dar a la identificación e implementación de medidas proactivas de contratación de personal para incluir un mayor número de latinos / hispanos en la toma de decisiones en las ciudades y estados fronterizos y ciudades. Estas ideas también las ha propuesto Kaufman (1969, 2012), quien dijo: “Un tipo de propuesta de abrir los servicios administrativos más representativos de carácter tradicional es situar a los portavoces de los intereses afectados en posiciones estratégicas dentro de las organizaciones” (p.266). La preocupación por una representación más amplia de los

diversos grupos de personas dentro del Estado, las burocracias locales y federales ha estado en la cima de la agenda nacional durante décadas y continúa en la actualidad. La investigación se centra específicamente en la escasa representación de los mexicano-americanos en el sector público, se puede encontrar en la promoción profesional y la literatura de acción afirmativa. En una encuesta distribuida entre los empleados de las ciudades de Phoenix y Tucson, Arizona, Ortega (1999, 2001) se llegó a la conclusión de que los mexicano-americanos están insuficientemente representados en los puestos de gestión superior en dos estados fronterizos clave.

Mosher (1968) también sugirió que las nuevas ideas deben emanar de los empleados que vienen de diferentes niveles de estratos sociales, incluidos los grupos étnicos específicos afectados y atendidos por los organismos de servicios públicos. Las ideas frescas, provenientes de los funcionarios recién entrenados y burócratas locales, también han sido sugeridas por Serrano (2012), quien considera que la formación y la contratación de nuevas personas con nuevas ideas, puede ayudar a erradicar la corrupción policial y judicial. Respecto a la burocracia representativa, Rhys, Boyne, Meier, O'Toole y Walker (2005) opinan que las organizaciones obtienen mejores resultados cuando las respectivas fuerzas de trabajo reflejan las características de las poblaciones constituyentes. En nuestra opinión, las burocracias que tienen responsabilidades primarias para la búsqueda de soluciones a los problemas fronterizos requieren que estas mismas burocracias contraten personas dispuestas a ofrecer nuevas ideas y nuevas soluciones a problemas insolubles.

Otra aproximación a la burocracia representativa implica la competencia cultural. Para que puedan hacer frente a los problemas constitutivos, los servidores públicos deben ser culturalmente competentes. En opinión de Ospina (1996), contar con una diversidad de servicios étnica y culturalmente públicos, trae muchos beneficios, entre los cuales están: los éticos, los legales y de política pública, recursos humanos (RH) beneficios de la gestión y los de organización, soportando la afirmación que la diversificada fuerza de trabajo, beneficia al conjunto del entorno de la gestión (p. 444). El punto de vista de Ospina es compartido por Berry-James (2010), quien sugiere que “la gestión de la diversidad, como la adquisición de la diversidad, se convierte en una prioridad sólo cuando las presiones

internas y externas para el cambio organizacional son evidentes. Uno de los supuestos de la teoría del racismo ha sido que... las organizaciones buscan contratar a las minorías y las mujeres sólo cuando se ha producido una amenaza de una acción legal “, (p. 73). Los gobiernos estatales fronterizos no deben esperar hasta que haya un desafío legal a la escasa representación de los latinos en los servicios del sector público.

La tesis de este capítulo es que con el fin de cumplir con las obligaciones impuestas por las teorías de la burocracia representativa, la acción afirmativa y la competencia cultural tenemos que educar y formar a un mayor número de latinos/hispanos como profesionales administrativos. No hacerlo significa que los Estados Unidos no tienen la capacidad administrativa eficaz y representativa para llenar importantes posiciones de liderazgo y toma de decisiones. Cada vez es más importante llevar a cabo una contratación representativa de nuevos empleados en las posiciones abiertas en los Servicios de Naturalización (INS), la Patrulla Fronteriza (BP), la policía local y los departamentos del sheriff y cualquiera de los muchos organismos públicos que actualmente luchan contra la inmigración ilegal y el tráfico de drogas en estados fronterizos.

Si los latinos/hispanos no están capacitados para la ejecución eficiente, eficaz, sensible y responsable de bienes y servicios públicos de importancia crítica ¿cómo podemos esperar aprovechar sus puntos de vista y conocimientos especiales acerca de los desafíos sociales y políticos que enfrentan los gobiernos estatales y locales, en especial los que enfrentan los estados fronterizos? Como educadores, debemos enseñarles los métodos de recopilación de datos profesionales, los enfoques eficaces para entablar negociaciones mutuamente beneficiosas, tales como los que se requieren para afectar cuestiones de estados fronterizos, incluidas las relaciones comerciales, la inmigración ilegal y el tráfico de drogas, así como la prestación ética de bienes y servicios públicos. Con este fin, Berry–James (2010) sostiene que, “Desde hace varios años, algunos grupos raciales/étnicos y de género con oportunidades limitadas de movilidad educativa y ocupacional se han beneficiado significativamente de las políticas de acción afirmativa, programas y prácticas de igualdad en el empleo, y uno de los beneficios más profundos de la acción afirmativa es que muchas instituciones y organizaciones

educativas, mientras actúan “de manera afirmativa” han creado aparentemente diversos entornos que proporcionan canales que amplían las oportunidades educativas y profesionales para las minorías y las mujeres raciales/étnicos, y en el largo plazo, mejorarán la movilidad social de estos grupos” (p. 61), así, si no se reclutan y retienen latinos/hispanos en nuestros colegios y universidades, el país pierde la oportunidad de contar con administradores calificados y con una formación adecuada para satisfacer las necesidades de los organismos de servicios públicos, y los estados fronterizos carecerán de la capacidad administrativa para resolver problemas.

Un enfoque para la solución de la capacidad administrativa disminuida dentro del gobierno estatal y federal, es invertir en capital humano y medir la tasa de retorno de la inversión. Durante las últimas décadas ha habido una importante inversión en la educación y capacitación de la fuerza laboral del sector público. Del mismo modo, las agencias de servicios públicos han implementado estrategias para hacer frente a las consecuencias prácticas y sociales de la formación de una fuerza laboral diversa. Si bien puede ser difícil de medir el retorno de la inversión exacta de la diversidad en el sector público, las prestaciones sociales deben correlacionar positivamente con los cambios de rendimiento y de comportamiento entre los grupos de afinidad en la fuerza laboral. Sin embargo, al examinar las agencias de recursos humanos, Hyde y Hopkins (2004) encontraron que la administración y el personal eran en su mayoría blancos y mujeres y, a menudo carecen de un plan de gestión de la diversidad sostenible. Smith y Joseph (2010) señalan que “se espera que la inversión en capital humano dé lugar a una mayor rentabilidad en términos de acceso a la organización, promoción, remuneración y trato equitativo” (p. 749). Sin embargo, Smith y Johnson (2010) también señalan que “investigaciones anteriores han demostrado que las mujeres y las minorías no obtienen el mismo rendimiento de carrera en sus inversiones en capital humano al compararlas con los miembros del grupo mayoritario, con el mismo nivel de inversión en capital humano” (p. 749).

Otras áreas de acción afirmativa y el mal administrativo— se deben incluir en la discusión. Ambos se relacionan con las teorías de la burocracia representativa y retorno de la inversión. La acción afirmativa, según Klingner y Campos (2002) “...surgió para repre-

sentar a la equidad social a través de prácticas de reclutamiento y selección voluntaria o impuesta judicialmente. Recibió el apoyo de las creencias fundamentales que una burocracia proporcionalmente representativa es esencial para nuestro gobierno para funcionar como una democracia...” (p. 351). En pocas palabras, la democracia y el Estado de derecho exigen que los organismos de servicios públicos se compongan de un grupo diverso de empleados en todos los niveles de la burocracia.

Los grupos minoritarios no deben estar sólo en la parte inferior de la jerarquía de empleo. Deben encontrarse en los niveles superiores, en donde se toman las decisiones importantes. Berry, James (2010) sugiere que “Cuando una organización depende de su capacidad para atraer y retener a empleados diversos para seguir siendo competitivos y eficaces, se tienen dificultades para atraer a las minorías y las mujeres a través de anuncios de empleo, ferias de empleo, y también el boca a boca, por lo que experimentan un éxito limitado en el reclutamiento de este tipo de personal en la organización. Dicho esto, las organizaciones que tienen problemas para atraer y mantener la diversidad probablemente serán incapaces de gestionar la diversidad” (p. 70). Reclutamiento, retención y promoción de empleados que pertenecen a la diversidad, deben ser representados en las políticas y programas de acción afirmativa.

La segunda área que necesita ser incluida en esta discusión se refiere al mal administrativo, un término acuñado por Adams y Balfour (2009), pertinente a las deliberaciones de la burocracia representativa. Estos autores sostienen “Cuando el mal administrativo pueden ser desenmascarado, ningún servidor público puede estar tranquilo con la idea de que el comportamiento ético se define por hacer las cosas de la manera correcta. Las normas de legalidad, eficiencia y eficacia “profesional”, no necesariamente promueven o protegen el bienestar de los individuos, especialmente de los miembros más vulnerables de la sociedad, cuyos números están creciendo en los turbulentos años de comienzos del siglo XXI” (p. 601). Esto significa que los conceptos de eficiencia y eficacia, aunque fundamentales para el servicio público, no deben ser la única medida de preocupación por las poblaciones vulnerables, especialmente cuando se trabaja con inmigrantes de habla española que puedan estar atrapados en el tráfico de drogas –inocentes o no–.

En otras palabras, se debe poner especial atención a la prestación de servicios necesarios, y los servicios deben ser entregados con ética y responsabilidad. Una forma de ayudar a frenar la tentación de abusar de las poblaciones vulnerables es asegurarse de que están siendo atendidas por personas que tienen una visión e influencia en su grupo de afinidad. La representación de los grupos étnicos debe ser parte integrante de la contratación de nuevos empleados para evitar la posibilidad del mal administrativo, a la vez que aumentar y mejorar la burocracia representativa. Hace mucho tiempo, Rivlin (1971) sugirió: “Como un primer paso necesario a los servicios más eficaces, todo tipo de personas deben ser animadas a probar nuevas formas de la prestación de servicios” (p. 306). En resumen, los latinos que residen en las comunidades fronterizas deben ser alentados a aportar sus ideas para las políticas y programas que hacen frente con el narcotráfico en los estados fronterizos comerciales importantes. En la sección siguiente nos dirigimos a una revisión de la literatura sobre el narcotráfico.

### **Una revisión de la literatura sobre el narcotráfico**

La investigación muestra que el crimen organizado se ha vuelto más complejo y plantea una miríada de desafíos para la ley federal de Estados Unidos. Traficantes mexicanos llevan a cabo sus negocios ilegales de manera profesional, eficaz, eficiente y con capacidad demostrada para ampliar su posibilidad de operaciones continuas. Cáteles organizados contratan abogados y contadores y utilizan alta tecnología para ayudarse en sus operaciones ilegales en México y los Estados Unidos: Los vecinos enfrentan el narcotráfico, Finckenauer, Fuentes, y Ward (2007) afirman que los ingresos anuales de las organizaciones del crimen asciende a decenas de miles de millones de dólares. A modo de comparación, se estima que el país entero de México tenía un producto interno bruto (PIB) nominal de \$ 557,000 millones en los últimos años. En suma, los incentivos financieros para continuar con las operaciones ilegales son enormes para los cáteles de la droga.

Debido a que el tráfico de drogas se ha convertido en un negocio de miles de millones de dólares, el lavado de dinero se ha convertido en una necesidad. En su artículo *Cri-*

*men Organizado: Un Desafío para la evolución de EEUU. Aplicación de la ley*, Bjelopera y Finklea (2012) informaron que “Hacer que el dinero mal habido aparezca legítimo es fundamental para el éxito de los criminales organizados. Para muchos criminales, el movimiento de dinero, ya sea en efectivo a granel o en transacciones digitales a través de fronteras internacionales desempeña un papel integral en este proceso. Ellos usan muchas técnicas para el blanqueo de dinero, a menudo explotando estructuras financieras legítimas para ocultar el origen ilegal de sus beneficios”, (p. 9). También informaron que los Estados Unidos padecen en dos direcciones: los que operan en el extranjero explotando hábilmente las estructuras bancarias de ese país para el blanqueo de dinero o cuando las operaciones domésticas lavan ganancias ilegales en el extranjero, en un esfuerzo para evitar ser procesados por la aplicación de la ley estadounidense.

En su testimonio ante la Cámara de Representantes de EEUU, en las audiencias ante el Subcomité de Justicia Penal, Política de Drogas y Recursos Humanos, Ledwith (2000) declaró que a pesar de que los narcotraficantes son bien conocidos por los principales organismos encargados de hacer cumplir la ley tanto en México como en Estados Unidos, hábilmente evitan el arresto y la extradición. Los análisis de la violencia del narcotráfico en México documentada por el Instituto Transfronterizo (TBI) llegaron a la conclusión siguiente:

*En Estados Unidos y México la colaboración antidroga se mantiene fuerte, con margen de mejora. EEUU destina cerca 2 mil millones de dólares para ayudar a financiar las iniciativas antinarcóticos de México y Centroamérica y para impulsar la cooperación regional. Sin embargo, numerosas violaciones de derechos humanos han surgido en México; mientras que las investigaciones estadounidenses permitieron fluir armas y dinero en efectivo en manos de grupos del crimen organizado en México. Se necesita mayor supervisión y coordinación, así como un claro compromiso con la cooperación bilateral transexenal, más allá de las elecciones presidenciales de 2012.*

México necesita con urgencia poner en práctica las reformas a las policías y del sector judicial. En la medida en que el gobierno federal ha confiado en los grandes despliegues

de fuerza para restablecer el orden en las zonas donde la violencia está muy concentrada, hay tendencia a una gran dispersión; la violencia masiva plantea un reto significativo. Los autores recomiendan una mayor concentración de recursos y atención a los desafíos de la reforma policial, reforma judicial a nivel estatal y la reforma penitenciaria en todos los niveles, (Resumen Ejecutivo: Instituto Trans-Border, 2012).

Estamos de acuerdo con los autores de TBI, se necesitan reformas para que exista una mayor colaboración y una mayor atención a la reforma de la policía (políticas y prácticas), las reformas judiciales a nivel estatal y local y de encarcelamiento. El informe de TBI también sugiere que hay una necesidad de reevaluar las estrategias que priorizan el éxito en los esfuerzos de lucha contra las drogas sobre la seguridad básica de los ciudadanos comunes. Recomiendan además que en vista de la creciente “... crítica de la guerra contra las drogas y al aumento del apoyo público a la legalización de drogas, ambos países deben trabajar con otros socios de la comunidad internacional para examinar los posibles costos, beneficios e implicaciones de salud pública del consumo de drogas legales” (p. 29). Ha llegado el momento de reevaluar las estrategias que los Estados Unidos llevan a cabo para combatir la guerra contra las drogas para determinar si las prácticas aceptadas, las políticas y los programas que están en marcha actualmente están funcionando.

Nuevas preguntas pertinentes han surgido: ¿De dónde van a venir las nuevas ideas y el nuevo personal? ¿Quién propondrá nuevas perspectivas, nuevas políticas, nuevas reformas y nuevos procedimientos? ¿Quién va a llevar a cabo las evaluaciones necesarias de los programas, políticas y procedimientos? En los Estados Unidos, tal vez es hora de revisar la necesidad de que el desarrollo profesional, la educación y la formación de la próxima generación de líderes latinos efectivamente puedan ayudar a combatir la guerra contra las drogas, antes de que sea demasiado tarde. Estas preguntas nos llevan regreso a las dos preguntas de investigación que serán exploradas en este capítulo.

Reiterando preguntas de investigación en el contexto del narcotráfico de EEUU/México Esta investigación plantea dos preguntas 1. ¿Los hispanos se gradúan de las universida-

des a precios comparables a los blancos y los negros?, y 2. ¿Se emplea a hispanos en puestos de gestión en los estados fronterizos? Para responder a estas preguntas, se examinaron las tasas de graduación de la universidad y EEO demografía de empleo de los Estados de Arizona, California y Texas, los cuales están cercanos a la “zona cero” del tráfico de drogas y la inmigración ilegal y facilitan datos que apoyan nuestra preocupación de que hay una crisis en las tasas de graduación universitaria de los hispanos. Si no estamos educando a los latinos para el servicio público, entonces los Estados Unidos está dejando sin explotar un importante grupo de jóvenes, y de gerentes de nivel medio, que puede ofrecer asesoramiento profesional competente para ayudar a combatir la inmigración ilegal y los problemas de los cárteles de la droga.

### El nivel educativo de los hispanos

¿Se gradúan los hispanos de las universidades en la misma proporción que los blancos y los negros? La Tabla 1 muestra las diferencias entre el número de títulos otorgados por raza/etnia y género. A pesar de que ellos son la minoría étnica más numerosa en los Estados Unidos, las cifras muestran que los hispanos se quedan atrás de los blancos y de los negros en todos los niveles de grados universitarios: licenciatura, maestría y doctorado. Entre los dos grupos étnicos, los negros y los hispanos-latino/hispanos también van a la zaga.

**Tabla 1. Títulos Otorgados por Sexo y Raza / étnica**  
**Logro Educativo**

	Licenciatura	Máster	Doctorado
Hombres	573,079	211,381 (41%)	24,341 (53%)
Mujeres	775,424	301,264 (59%)	21,683 (47%)
Blancos, no Hispanos	943,745 (70%)	309,055 (60%)	25,863 (56%)
Hispanos	84,333 (6%)	22,560 (4%)	1,457 (3%)
Negros	117,774 (9%)	40,046 (8%)	2,362 (5%)

Fuente: Departamento de Educación de EEUU, Centro Nacional para Estadísticas de la Educación, 2007.

Estas cifras muestran que los blancos obtuvieron el 70% de todos los grados de licenciatura, mientras que latinos/hispanos y los negros tuvieron significativamente menos grados del mismo nivel con sólo el 6% y 9% respectivamente. La tabla también muestra con

respecto al género que, de todos los grados de maestría 41% eran obtenidos por hombres y 59% por mujeres. En cuanto a títulos de maestría, el 60% fue asignado a los blancos mientras que el 4% y el 8% fueron otorgados a hispanos y negros respectivamente. Los hombres también superaron a las mujeres y las minorías étnicas mediante la obtención de 53% de todos los grados de doctorado, mientras que las mujeres ganaban un 47%. Entre las personas con títulos de doctorado, los blancos ganaron el 56% de todos, los hispanos y los negros han sido conferidos con un número significativamente en este grado, ya que ganan sólo el 3% y 5% respectivamente. El número de Latinos/hispanos que obtienen doctorados es inferior al de negros.

### **Población y demografía - Empleo para el estado de Arizona**

Como se ilustra en la Tabla 2, en la información del censo para el estado de Arizona encontramos que los hispanos representan el 30% de la población y los negros ascienden al 4%. En la ciudad de Phoenix, la ciudad más grande de Arizona, la población hispana es del 41% y el 8% son negros. Latinos/hispanos son la minoría dominante en las ciudades fronterizas de Arizona - en gran parte debido a la proximidad con México.

**Tabla 2. ARIZONA**  
**Estados, condados y la población de las ciudades**

	<b>Población Total</b>	<b>Total de Hispanos</b>	<b>Total de Negros</b>
Arizona	6,392,017	1,895,149 (30%)	259,008 (4%)
Phoenix	1,445,632	589,877 (41%)	109,544 (8%)
Tucson	520,116	216,308 (42%)	32,361 (6%)
Condado de Maricopa	3,817,117	1,128,714 (30%)	229,981 (6%)
Condado Pima	980,263	338,802 (35%)	44,332 (5%)

Fuente: Oficina del Censo de EEUU, 2010 Highlights demográficos: Arizona.

En la ciudad de Tucson, la segunda ciudad más grande de Arizona, la población es 42% hispana y 6% negra. En el condado de Maricopa, donde se encuentra Phoenix, la población es 30% hispana y 6% negra. En el Condado de Pima, donde se encuentra Tucson, la población es 35% hispana, 5% negra. De lo anterior se desprende que los hispanos son la población dominante en todo Arizona.

En la siguiente sección se comparan las tasas de graduación de la universidad con el empleo en el sector público en los estados fronterizos, donde la población latina/hispana es el grupo más grande.

Al analizar las tablas anteriores, así como las siguientes es evidente que en Arizona, Texas y California, latinos/hispanos son la minoría dominante, sin embargo, a pesar de ello, los datos muestran que tienen un menor número de puestos de trabajo en la categoría de funcionarios y directivos, es decir, de alta dirección, a continuación se encuentran los blancos y los negros. Ellos también tienen el menor número de posiciones en la segunda categoría más alta Profesionales EEO. La Tabla 3 ilustra las dos ocupaciones de más alto nivel, funcionarios y directivos y profesionales en el estado de Arizona según las cifras de empleo de la Igualdad de Oportunidades de la Comisión de Empleo (EEOC).

**Tabla 3. ARIZONA, Ocupación**

	<b>Empleo Total</b>	<b>Funcionarios y administradores</b>	<b>Profesionales</b>
Hombres Blancos	274,576	42,753 (16%)	54,007 (20%)
Mujeres Blancas	250,881	25,240 (10%)	55,083 (22%)
Hombres Hispanos	115,450	6,055 (5%)	5,836 (5%)
Mujeres Hispanas	87,862	3,481 (4%)	6,567 (7%)
Hombres Negros	22,459	1,525 (7%)	2,255 (10%)
Mujeres Negras	21,013	1,193 (6%)	2,856 (14%)

Fuentes: Estado Unidos, Comisión de Igualdad de Oportunidades en el Empleo (2006).

De acuerdo con los datos de la Tabla 3, los hombres blancos en Arizona tienen 16% de los puestos en la categoría de alta dirección –Funcionarios y directivos–, mientras que otro 20% ocupa puestos en la segunda categoría más alta –Profesionales–. Entre todos los que trabajan en Arizona, el 10% de las mujeres blancas ocupan cargos como funcionarias y directivas, mientras que el 22% ocupan cargos como profesionales. Combinando las cifras de hombres blancos y mujeres blancas, encontramos que el 68% tienen la mayoría de los empleos de cuello blanco en el más alto nivel de la EEOC esto es en las categorías de funcionarios, directivos y profesionales.

De todos los hombres hispanos que trabajan en Arizona, el 5% ocupa cargos como funcionarios y directivos, mientras que otro 5% están en cargos profesionales. De todas las mujeres hispanas que trabajan en Arizona, 4% ocupan puestos como funcionarias y directivas, y el 7% ocupan cargos como profesionales. Combinando hombres y mujeres hispanos, la Tabla 3 muestra que sólo el 21% ocupan puestos en las categorías de los funcionarios y directivos y profesionales. En el estado de Arizona, los hombres negros tienen un 7% de los puestos de trabajo en la categoría de funcionarios y directivos, mientras que el 10% ocupan cargos como profesionales. De todas las mujeres negras que trabajan en Arizona, el 6% ocupa cargos como funcionarias y directivas, en tanto que el 14% ocupan cargos como profesionales. La combinación de las cifras correspondientes a los hombres negros y las mujeres negras, muestra que el 37% de los negros ocupan puestos en las principales categorías combinadas de los funcionarios, directivos y profesionales.

Estas cifras sugieren que existe una necesidad de educar, reclutar, retener y promover latinos/hispanos para asumir posiciones en las categorías de más alto nivel de los funcionarios, directivos y profesionales. Es muy claro que actualmente no están obteniendo una participación justa en las posiciones de liderazgo profesional en el estado de Arizona. La Tabla 4 presenta la demografía de la población del Estado de Texas.

**Tabla 4. TEXAS**  
**Estados y cifras de la población de las ciudades**

	<b>Población Total</b>	<b>Total de Hispanos</b>	<b>Total de Negros</b>
Texas	24,311,891	8,917,477 (37%)	2,864,666 (12%)
San Antonio	1,359,758	805,870 (59%)	87,301 (6%)

Fuente: Oficina del Censo de EEUU, Censo 2010 Highlights demográficos: Texas.

La Tabla 4 muestra que en el estado de Texas la población está compuesta por 37% de hispanos, 12% de negros y el resto son blancos, asiáticos y de otros grupos. Esto es, los latinos/hispanos son la población étnica más grande en ese estado. En ciudades como San Antonio, cerca de la frontera con México, la población es 59% hispana y 6% negra. La Tabla 5 muestra las distribuciones étnicas de blancos, negros e hispanos en el em-

pleo de Texas en las dos primeras categorías de la EEOC: funcionarios/Gerentes y Profesionales. Muestra también que el mismo patrón de subempleo en puestos de trabajo de alto nivel se mantiene constante en Texas para latinos/hispanos en las categorías de funcionarios / Gerentes y Profesionales. Estas cifras son similares a las que se encuentran en el estado de Arizona, en donde es claro que latinos/hispanos se quedan por detrás de todos los demás grupos en las principales categorías de empleo EEOC a pesar de que son el grupo étnico más grande. Esta falta de representación de los latinos/hispanos demuestra que hay una falta concomitante de ellos en la burocracia de los estados de Arizona y Texas.

**Tabla 5. TEXAS, Ocupación**

	<b>Empleo Total</b>	<b>Funcionarios y administradores</b>	<b>Profesionales</b>
Hombres Blancos	1,004,058	195,289 (19%)	218,003 (22%)
Mujeres Blancas	748,096	87,109 (12%)	175,408 (22%)
Hombres Hispanos	524,384	32,272 (6%)	28,273 (5%)
Mujeres Hispanas	397,430	17,332 (4%)	30,853 (8%)
Hombres Negros	22,459	1,525 (7%)	16,967 (8%)
Mujeres Negras	272,715	12,396 (5%)	31,706 (12%)

Fuentes: Estado Unidos, Comisión de Igualdad de Oportunidades en el Empleo (2006).

Al analizar la Tabla 5 encontramos que, en Texas, los hombres blancos llenan el 19% de todos los puestos dentro de los funcionarios y directivos de categoría y otro 22% ocupa puestos profesionales, mientras que el 12% de las mujeres blancas ocupan puestos de alta dirección como Funcionarias y Directoras y otro 23% de ellas son categorizadas como profesionales. Combinando las cifras de hombres blancos y mujeres blancas, tenemos que el 76% de los hombres blancos y mujeres blancas tienen la mayoría de los cargos de Funcionarios / Gerentes y posiciones profesionales. El 6% de los hombres negros en Texas, ocupan cargos como funcionarios y directivos, mientras que el 8% ocupan puestos en la categoría profesional. Las mismas cifras muestran que de todas las mujeres negras que trabajan en Texas, el 5% ocupan cargos como funcionarios y directivos, mientras que otro 12% ocupan cargos como profesionales. Combinando los hombres y las mujeres negros, se muestra que el 31% de ellos ocupan puestos como funcionarios, directivos y profesionales.

El 6% de los hombres hispanos están en posiciones de funcionarios y directivos, y otro 5% se encuentran en la categoría profesional. Respecto a todas las mujeres hispanas que trabajan en Texas, el 4% ocupa puestos como funcionarias y directivas, mientras que el 8% ocupan puestos en la categoría profesional. Combinando las cifras de la Tabla 5 para hombres y mujeres hispanos, muestran que sólo el 23% de todos los hispanos en el estado de Texas ocupan puestos en las categorías de Funcionarios / Gerentes y Profesionales. Estas cifras muestran que el mismo patrón que se encontró en Arizona también es cierto para Texas, es decir, los latino/hispanos caen dramáticamente por detrás en todas las posiciones de gestión a pesar de que son la minoría étnica más numerosa en cada estado.

Ahora, vamos a examinar la demografía de la población y el empleo en el Estado de California que se ilustra en la Tabla 6.

### Población y Demografía Empleo para el Estado de California

Al igual que en Arizona y Texas la población de latinos/hispanos son el grupo étnico dominante en California.

**Tabla 6. CALIFORNIA. Estados y Cifras de la población de las Ciudades**

	Población Total	Total de Hispanos	Total De Negros
California	36,637,290	13,456,157 (37%)	2,580,672 (7%)
San Diego	1,307,402	376,020 (29%)	87,949 (7%)
National City	58,582	36,911 (63%)	3,024 (5%)

Fuente: Oficina del Censo de EEUU, Censo 2010 Highlights demográficos: California.

Debido a que el estado de California limita con México, no es de extrañar que los latinos sean el grupo minoritario más grande en el mismo. La Tabla 6 muestra que los hispanos comprenden el 37% de la población del estado, y los negros constituyen el 7% de la población. El resto de la población está formada por blancos, asiáticos y otros grupos. En la ciudad de San Diego, una ciudad metropolitana cerca de la frontera con México, la población es 29% hispana, 7% negra, y el resto, blancos, asiáticos y otros grupos. Una

ciudad aún más cerca de la frontera con México a San Diego es la ciudad de Nacional City, California. Se encuentra a sólo 5 millas al sur del centro de San Diego y 10 kilómetros al norte de Baja California, México. Su población es de 58,582 habitantes y se compone de 63% hispanos - México-americanos, siendo los mexicanos el grupo dominante (SANDAG, 2010). Cuanto más cerca de frontera con México está la ciudad, más grande es la población de latinos/hispanos, y es más probable que los problemas de tráfico de drogas lleguen a la parte superior de las agendas locales.

La Tabla 7 presenta un cuadro de los hispanos que residen en California es probable que se encuentran en la EEOC categorías oficiales profesionales: Funcionarios / Gerentes y Profesionales.

**Tabla 7. CALIFORNIA, Ocupación**

	<b>Empleo Total</b>	<b>Funcionarios y administradores</b>	<b>Profesionales</b>
Hombres Blancos	1,164,171	236,435 (20%)	274,995 (24%)
Mujeres Blancas	958,031	129,278 (13%)	240,875 (25%)
Hombres Hispanos	800,679	45,153 (4%)	36,622 (5%)
Mujeres Hispanas	577,205	24,411 (4%)	42,563 (7%)
Hombres Negros	169,491	13,255 (8%)	16,310 (9%)
Mujeres Negras	176,464	11,652 (7%)	25,259 (14%)

Fuentes: Estado Unidos, Comisión de Igualdad de Oportunidades en el Empleo (2006).

De acuerdo con la EEOC, las cifras de empleo para el Estado de California muestran que el 20% de los hombres blancos que trabajan en California asumen cargos de funcionarios y directores, y otro 24% ocupan posiciones de la categoría profesional. El 13% de las mujeres blancas en California ocupan cargos como funcionarias y directivas, y el 25% ocupan cargos como profesionales. De todos los hombres hispanos que trabajan en California, el 6% ocupan cargos como funcionarios y directivos, mientras que el 5% ocupan cargos como profesionales, mientras que de las mujeres hispanas que trabajan en California, el 4% ocupa puestos como funcionarios y directivos, y el 7% posiciones profesionales. De los hombres negros que trabajan en California, el 8% ocupan cargos como funcionarios y directivos, y el 9% posiciones profesionales. En cuanto a las mujeres negras trabajan en California, el 7% ocupa cargos como funcionarias y directivas, mientras que el 14% ocupan cargos como profesionales. Combinando ambas categorías

de funcionarios / Gerentes y Profesionales, resulta que los hombres y mujeres blancos dominan la fuerza de trabajo de California (82%), y los negros tienen más posiciones en ambas categorías (38%) que los hispanos de la minoría étnica dominante. Sumando los hombres y mujeres hispanos en ambas categorías, los hispanos tienen sólo el 22% de los puestos de trabajo dentro de las categorías laborales de nivel superior de EEO de los funcionarios y directivos y profesionales.

En cuanto a población y empleo, las cifras del estado de California revelan que a pesar de que los hispanos son la población étnica dominante (37%), no están proporcionalmente representadas en las burocracias estatales. Sólo el 22% de todas las mujeres y los hombres hispanos están empleados en las principales categorías de EEO de los funcionarios y directivos y profesionales. Al examinar las cifras de negros en el estado de California indica que sólo el 7% de la población, ha ganado el 38% de todos los puestos de trabajo en las dos primeras categorías de EEO.

### **Retorno de la Inversión (ROI)**

Hay un fuerte vínculo entre las inversiones en capital humano y el crecimiento económico. La tasa de retorno de la inversión en educación puede ser costosa, pero valdrá la pena ya que los empleados serán más eficientes, más eficaces y más productivos. Arellano y Fullerton (2005) señalan que “existe un amplio reconocimiento internacional por la correlación positiva entre la educación y los ingresos, el reconocimiento de que la educación conduce a la mejora del capital humano” (p. 242).

En la Tabla 8, las medidas comparativas muestran los indicadores educativos y económicos para México y Estados Unidos, los dos países afectados de manera significativa por el tráfico ilícito de drogas. La tabla muestra que el producto interno bruto (PIB) en los Estados Unidos es más de diez veces superior al de México. A primera vista, los gastos de educación entre los dos países parecen comparables. Sin embargo, si tenemos en cuenta las diferencias de miles de millones en el PIB y la desigualdad en el ingreso familiar, comenzamos a comprender las condiciones de pobreza de México. El porcen-

taje de población que vive en México bajo el nivel de pobreza es más de tres veces mayor que aquella población con características similares en los Estados Unidos. No obstante, ambos países luchan por igual ante la persistencia de la oferta y la demanda de drogas ilícitas fabricadas en México introducidas de contrabando en los Estados Unidos.

**Tabla 8. Estadísticas económicas comparativas de México y Estados Unidos**

	<b>Año</b>	<b>México</b>	<b>Estados Unidos</b>
Producto Interno Bruto (PIB)	2011	\$1,667 billones	\$ 15,080 billones
Gasto en educación (porcentaje del PIB)	2007	4.80%	5.50%
Desempleo (15 - 24 años de trabajo)	2009	10%	17.6%
Crecimiento de Población (estimado/1000)	2012	1.86%	0.90%
Distribución del ingreso familiar (Índice de Gini)	2008/2007	51.7	45.0
Población por debajo de la Pobreza	2010	51.3%	15.1%
Nota: Paridad de Poder de Compra			

Fuente: CIA Libro de datos Mundial: México y Estados Unidos (2012).

Pensando en cómo invertimos en capital humano, tiene sentido económico para los dos países. La formación y el desarrollo de los futuros empleados que tienen los conocimientos, habilidades, destrezas, actitudes y conocimiento para abordar competentemente retos sociales complejos producen beneficios económicos a largo plazo para cada país.

## Conclusiones

Los hispanos son el grupo étnico más grande en los Estados Unidos y debe convertirse en una prioridad nacional que se gradúen en colegios y universidades. Una fuerza de trabajo con buenos antecedentes educativos es una manera eficiente y eficaz de enfrentar los desafíos del narcotráfico que actualmente sufren los estados fronterizos. También es una manera de añadir las voces latinas a debates importantes sobre el comercio entre Estados Unidos y México. Esta investigación plantea dos preguntas: 1. ¿Los hispanos se gradúan de las universidades a precios comparables a los blancos y los negros? y 2. ¿Los latinos/hispanos son empleados en puestos de dirección dentro de los gobiernos estatales fronterizos, donde pueden hacer una diferencia en las políticas y programas?

A lo largo de este capítulo, la tesis ha sido que Estados Unidos debe dar una alta prioridad a la educación de los latinos, desde su formación hasta que lleguen a obtener un grado en colegios y universidades para que puedan tomar sus lugares legítimos en los organismos públicos responsables de la seguridad de las fronteras del país. Este estudio examinó las tasas de graduación de la universidad de blancos, negros y latinos. También se examinaron las cifras de empleo en Arizona, Texas y California para los dos mayores categorías EEOC: 1. Los funcionarios y gerentes y 2. Profesionales para determinar dónde se emplean los blancos, los negros y los latinos dentro de los gobiernos estatales fronterizos. Se hicieron comparaciones para determinar si los hispanos están obteniendo una parte proporcional de los puestos de alto nivel dentro de las burocracias estatales.

De acuerdo con el censo de Estados Unidos, la educación y las cifras de empleo ofrecen una amplia documentación que muestra que los hispanos no se gradúan de las universidades en la misma proporción que los dos grupos comparativos y no están proporcionalmente representados en puestos administrativos de alto nivel en cualquiera de los tres estados. Los latinos, por lo tanto, no están llenando en forma representativa puestos de toma de decisiones importantes para la seguridad social, política y económica. Esto también significa que los gobiernos de los estados fronterizos están perdiendo la oportunidad de aprovechar las perspectivas latinas en aspectos de importancia crítica, como el tráfico de drogas, la inmigración ilegal y temas emergentes de comercio México-Estados Unidos.

Los datos muestran que las teorías de la burocracia representativa no están considerando a los latinos en Arizona, Texas y California. Esto puede atribuirse, en parte, a que falta educar y formar a estudiantes latinos/hispanos para que puedan estar preparados para puestos administrativos. Lo cual a la vez, significa que Estados Unidos carece de la capacidad administrativa para propiciar que los latinos ocupen posiciones de liderazgo y toma de decisiones. Si los latinos/hispanos no están capacitados en la ejecución eficiente, eficaz, sensible y responsable de bienes y servicios públicos de importancia crítica ¿cómo podemos esperar aprovechar sus puntos de vista y conocimientos especiales acerca de los temas sociales y políticos. Los datos muestran que los estados de Arizona,

Texas y California no han contratado a un número proporcionalmente representativo de los latinos en puestos ejecutivos de alto nivel. Si las obligaciones exigidas por las teorías de la burocracia representativa se ejercen, en adelante los Estados Unidos deben aceptar la responsabilidad de educar y formar a un mayor número de latinos/hispanos para el servicio público. La investigación sobre el retorno de la inversión en el servicio público es esencial si hemos de dar cuenta de la estrecha relación entre la educación, el empleo y la mejora del capital humano. La posibilidad del sector público para capacitar, contratar y mantener una fuerza de trabajo del sector público cultural y experiencial produce beneficios positivos para el bien público.

### **Estudios del futuro**

Hechos y cifras del Censo de Estados Unidos muestran que los latinos/hispanos son la nueva minoría mayoritaria en los Estados Unidos. Los estudios futuros pueden tratar de examinar los datos demográficos de la población y las estadísticas de empleo EEO para otros estados americanos que tienen un alto número de latinos/hispanos en la población, como Florida, Nueva York, Nuevo México, Colorado y Nevada, para determinar si hay una tendencia nacional hacia bajo en cuanto a la educación y el concomitante subempleo de latinos/hispanos en el ejecutivo, es decir, en las posiciones de toma de decisiones de los Estados Unidos. Es importante que aprendamos más acerca de la creciente población latina, en especial cuando se toman decisiones importantes que afectan el futuro económico, el bienestar y la seguridad de la minoría más grande de la población del país, que sigue creciendo.

Otra área de investigación futura puede estar en el reino de los progresos, comparando los éxitos y las diferencias de EEO realizadas por grupos como la Asociación Nacional para el Avance de la Gente de Color (NAACP). Los latinos pueden ser capaces de utilizar las mejores prácticas de la NAACP como modelos para obtener avances necesarios en la administración pública, especialmente en la frontera del empleo en el gobierno, donde se encuentran la mayor población minoritaria. Los latinos tienen lugar en las organizaciones culturales, tales como la Liga de Ciudadanos Latinoamericanos Unidos (LULAC) y

el Consejo Nacional de La Raza. Los investigadores pueden identificar las formas en que estas organizaciones pueden beneficiarse de examinar las prácticas NAACP exitosas para ayudar a las políticas y programas futuros de forma importante a la población latina.

A través de los estudios futuros que hemos propuesto puede resultar un mayor número de hispanos que tomen su legítimo lugar representativo en las burocracias estadounidenses. Sólo entonces podremos decir que los latinos se han beneficiado de las ideas defendidas por los principales defensores de la burocracia representativa.

### Referencias bibliográficasw

Adams, G., y Balfour, D. *Unmasking administrative evil*.

En Jay Shafritz y Albert Hyde (Eds.), *Classics of Public Administration*.

Boston: Wadsworth Cengage, pp. 598-609. (2012)

Associated Press. *Illegal immigrant identities pose challenge for large Arizona border morgue*.

Disponible en: <http://www.foxnews.com/us/2013/03/07/at-arizona-border-morgue-bodies-keep-coming-despite-drop-in-illegal-traffic/> (2013)

Arellano, A. y Fullerton, T. *Educational Attainment of Regional Economic Performance in Mexico*.

International Advances in Economic Research, 11, 231-242. (2005)

Berry-James, R. M.. *Managing diversity: moving beyond organizational conflict*.

En M. E. Rice (Ed.) *Diversity and public administration: Theory, issues, and perspectives*.

New York: M. E. Sharpe, pp. 61-80. (2010)

Bjelopera, J. P., y Finklea, K. *Organized Crime: An evolving challenge for U.S. law enforcement*.

En Congressional Research Service Report for Congress. CRS, 7-5700;

Disponible en: [www.crs.gov](http://www.crs.gov) (R41547) (2012)

Boulard, G. *Mexican drug conflict threatens U. S. college study abroad programs*.

*Diverse Issues in Higher Education*. (2010)

Disponible en: [www.diverseeducation.com/article.14180/](http://www.diverseeducation.com/article.14180/)

Bray, D. W.; Campbell, R. J.; y Grant, D. L. *Formative Years in Business: A Long-Term*

AT&T Study of Managerial Lives. New York: Wiley. (1974)

- Central Intelligence Agency. *The World Factbook for Mexico and United States*.  
 Disponible en: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>.  
 City of National City (2008).  
 Disponible en: <http://www.ci.national-city.ca.us/>.
- Collins, N. *Professional Women and their Managers*.  
 Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall. (1983)
- Duran-Martínez, A., Hazard, G., y Ríos, V. *2010 Mid-Year Report on drug violence in Mexico: A Justice in Mexico Project*.  
 Trans-Border Institute: University of San Diego. (2010)
- Fagenson, E. A. (1988). *The power of a mentor: Protégés' and non-protégés' perceptions of their own power in organizations*.  
 Group and Organizational Studies, 13, 182-194.
- Finckenauer, James, O., Fuentes, Joseph, R., Ward, George, L., *Mexico and the United States: Neighbors confronting drug trafficking*.  
 United Nations Activities. NJI (2007, December 6)  
 Disponible en: <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/218561.pdf>.
- Forbes, B. J., y Piercy, J. E. *Corporate Mobility and Paths to the Top*.  
 New York: Quorum Books. (1991)
- Fox News. *Border States Deal With More Illegal Immigrant Crime than Most Data Suggest*. (2010)  
 Disponible en: <http://www.foxnews.com/politics/2010/04/29/border-states-deal-with-more-illegal-immigrant-crime-than-most-data-suggest>
- Howard, A., y Bray, D. W. (Eds.) (1988).  
 Academy of Management Review. New York: Gilford.
- Hyde, C. A. y Hopkins, A. *Diversity Climates in Human Service Agencies*.  
 Journal of Ethnic and Cultural Diversity in Social Work, 13 (2), 25-43. (2004)
- Jeszeck, C. *Criminal Alien Statistics: Information on Incarcerations, Arrests, and Costs*. (2011)  
 Disponible en: <http://www.gao.gov/products/GAO-11-187>.
- Kaufman, H. *Administrative decentralization and political power*.  
 En Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde (Eds.), *Classics of Public Administration*.  
 Boston: Wadsworth Cengage, pp. 264-276. (1969)

Kingsley, D. *Representative bureaucracy*.

Yellow Springs, OH: Antioch Press. (1944)

Klingner, D. *South of the Border—progress and problems in implementing new public management reforms in Mexico today*.

American Review of Public Administration, 30(4), 365-373. (2000)

Klingner, D., y Pallavicini Campos, V. *Building public HRM capacity in Latin America and the Caribbean: What works and what doesn't*.

Public Organization Review 2: 349-364. (2002)

Knouse, S. B., Rosenfeld, P., Culbertson, A. L. (Eds.) *Hispanics in the workplace*.

Newbury Park, CA: Sage Publications. (1992)

Krislov, S. *Representative bureaucracy*.

En Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde (Eds.), *Classics of Public Administration* (pp. 328-332).

Boston: Wadsworth Cengage. (1974)

Ledwith, W. E. (2000). *Testimony to the us House of Representatives*.

Hearings before the Subcommittee on Criminal Justice, Drug Policy, and Human Resources, of the House Committee on Government Reform, us/Mexico Counter narcotics Efforts; 106 Congress, 2nd Session (2000).

Disponible en: <http://www.gao.gov/archive/1998/ns98129t.pdf>.

Luce, E. *Mexico is forgotten story of us election*. (2012)

The Financial Times Limited.

Disponible en: <http://mexicoinstitute.wordpress.com/2012/10/15/mexico-is-forgotten-story-of-us-election/>.

Molzahn, C., Rios, V., y Shirk, D. *Drug violence in Mexico: Data and analysis through 2011*.

A Special Report.

San Diego: Trans-Border Institute, University of San Diego. (2012, March)

Mosher, F. C. *Democracy and the Public Service*.

New York: Oxford University Press. (1968/1982)

- Ortega, R. *Affirmative action policies and workplace discrimination: Perceived effects on the careers of Mexican Americans in municipal administration.*  
 Review of Public Personnel Administration, 6(3), 49-57. (1999)
- \_\_\_\_\_. *Mexican American professionals in municipal administration: Do they really lag behind in terms of education, seniority, and on-the-job-training?*  
 Public Personnel Management, 30(2), 197-210. (2001)
- Ospina, S. *Realizing the promise of diversity.*  
 En James L. Perry (Ed.), *Handbook of Public Administration.*  
 San Francisco: Jossey-Bass, pp. 441-459. (1996)
- Ragins, B. R. *Barriers to mentoring: The female manager's dilemma.*  
 Human Relations, 42, 1-22 (1989)
- Rhys, A., Boyne, G., Meier, K., O'Toole, y L., Walker, R. (2005). *Representative bureaucracy, organizational strategy, and public service performance: An empirical analysis of English local government.*  
 Journal of Public Administration Research and Theory.  
 Disponible en: <http://jpart.oxfordjournals.org/content/15/4/489.abstract>.
- Rivlin, A. *Systematic thinking for social action.*  
 En Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde (Eds.), *Classics of Public Administration.*  
 Boston: Wadsworth Cengage, pp. 306-316 (1971)
- Roche, G. R. *Much ado about mentors.*  
 Harvard Business Review, 57(1), 14-28 (1979)
- Rosenbaum, J. E. *Tournament mobility: Career patterns in a corporation.*  
 Administrative Science Quarterly, 24, 220-241 (1979)
- \_\_\_\_\_. *Career Mobility in a Corporate Hierarchy.*  
 Orlando, FL: Academic Press. (1984)
- Serrano, M. *Justice in Mexico: us Anti-Drug Policy transitions away from military funding, toward justice reform.* (2012)  
 Disponible en: <http://justiceinmexico.org/2012/09/19/u-s-anti-drug-policy-transitions-away-from-military-funding-toward-justice-reform/>

- Sheridan, J. E., Slocum, J. W., Buda, R., y Thompson, R. *Effects of corporate sponsorship and departmental power on career tournaments.*  
Academy of Management Journal, 33, 578-602 (1990)
- Smith, J. W. y Joseph, S. E. *Workplace challenges in corporate America: differences in black and white.*  
Equality, Diversity and Inclusion: An International Journal, 29(8), 743-765. (2010)
- Texas Department of Public Safety. *Texas Public Safety Threat Overview.* (2013)  
Disponibile en: [http://www.txdps.state.tx.us/director\\_staff/media\\_and\\_communications/threat-overview.pdf](http://www.txdps.state.tx.us/director_staff/media_and_communications/threat-overview.pdf)
- us Border Patrol Statistics.  
Disponibile en: [http://www.cbp.gov/xp/cgov/border\\_security/border\\_patrol/usb](http://www.cbp.gov/xp/cgov/border_security/border_patrol/usb).
- United States Census Bureau. *Most children younger than age 1 are minorities.* (2012)  
Census bureau reports.  
Disponibile en: <http://www.census.gov/newsroom/releases/archives/population/cb12-90-.html>
- United States Office of Personnel Management. *Fifth Annual Report on Hispanic Employment in the Federal Government.* (2006)  
Washington, DC  
Disponibile en: [http://www.opm.gov/policy-data-oversight/diversity-and-inclusion/reports/hispanic\\_feb2006.pdf](http://www.opm.gov/policy-data-oversight/diversity-and-inclusion/reports/hispanic_feb2006.pdf).
- United States Office of Personnel Management. *Government-Wide Diversity and Inclusion Strategic Plan.* (2011)  
Washington, DC  
Disponibile en: <http://www.opm.gov/policy-data-oversight/diversity-and-inclusion/reports/governmentwidedistrategicplan.pdf>.
- Wagner, D. *Violence is not up on Arizona border despite Mexican drug war – Mexico crime flares, but here, only flickers.*  
The Arizona Republic. (2010)  
Disponibile en: <http://www.azcentral.com/news/articles/2010/05/02/20100502arizona-border-violence-mexico.html>

# 10 La frontera del conocimiento: entre la vida y la muerte

Adriana Plasencia Díaz

---

PENSAR EN LA FRONTERA DESDE EL CENTRO ES UN EJERCICIO LIMITADO que impide reconocer las potencialidades de estas regiones ante el contexto global en el que paradójicamente se convierten en áreas con grandes oportunidades para hacer realidad el federalismo mexicano e impulsar el desarrollo regional desde cada una de las regiones. Se pierde, lo que denominaremos los binomios unidad-diversidad y autonomía-soberanía (Plasencia, 2010).

El propósito de este artículo *La frontera del conocimiento. Entre la vida y la muerte* es conocer algunos de los indicadores educativos, tanto de educación básica como de otros niveles escolares para identificar la situación de los estados que integran la zona fronteriza norte del país, lo que permitirá ubicar el nivel educativo de la región para comprobar la necesidad de crear la *tormenta perfecta* para promover el desarrollo científico, tecnológico y cultural de la zona a partir del mejoramiento, particularmente, de la educación básica. Además se revisará la estrategia de *Todos Somos Juárez* (TSJ) –en el ámbito educativo– diseñada en la administración del presidente Calderón para atender uno de los municipios más vivos y dinámicos de la frontera norte en el marco del sistema federal que prevalece en nuestro país.

Tomaremos en cuenta dos categorías conceptuales: la unidad-diversidad y la autonomía-soberanía, ambas en el marco del federalismo administrativo para analizar la estrategia TSJ con respecto a las acciones de educación, cultura y deporte para mitigar las condiciones de subdesarrollo e inseguridad que prevalecen en ese punto de la frontera.

## ¡Vámonos pa'l Nortí!

Durante el siglo XIX la frontera Norte era vista como un lugar inhóspito, lejano, aislado del crecimiento que vivía aceleradamente Estados Unidos, mientras en México iniciábamos una guerra contra *el gran país* en 1847 que produjo la construcción de un imaginario colectivo en el que lo *gringo* era despreciado y despreciable y el camino hacia el norte, aunque cargado de fascinación para algunos, desde la visión centralista era la antesala de la barbarie.

Las fronteras en el mundo han sido consideradas históricamente como puntos de enfrentamiento entre dos culturas, entre dos costumbres, entre dos creencias, entre dos países. Para el caso mexicano, muchas ciudades fronterizas surgen a partir del establecimiento de la línea fronteriza, la famosa línea que divide, en el norte del país, el desarrollo del subdesarrollo, el orden del desorden, lo legal de lo ilegal, lo funcional de lo disfuncional. Pero además, esa población asentada a lo largo de la línea del lado mexicano, no solamente es amenazada por el *vecino gigante*, sino que, el centro los menosprecia y devalúa, categorizándolos como *chicanos*, *ayankados*, *pochos*, *cholos* o *chundos*. Los habitantes de Baja California, particularmente de la parte norte, ¿pueden tener el mismo concepto patriótico que los que vivimos en el resto del país? ¿No es desolador el aislamiento en que vegetan? ¿No se ven obligados a cruzar tierra extranjera antes de pisar la región continental de su propia patria? ¿Qué sello presentan allí el comercio, la intelectualidad, la indumentaria, las actividades todas de vivir? Absolutamente exótico, ayankado, hay que confesarlo (Gamio, 1992: 11).

Para 1910 la población extranjera rebasaba un poco los 100,000 habitantes en todo el país; paradójicamente, en ese mismo año, el censo de población de Estados Unidos manifestaba que el número de mexicanos allá ascendía a 250,000 (McCann, 1993: 99). Para 1920, la cifra se había duplicado al llegar a poco más de 486,000 mexicanos y para 1930, por cada 10 extranjeros radicados en el país del norte, uno era mexicano (De la Peña, 1950: 320) y nuestra migración hacia Norteamérica sólo ha sido limitada por las condiciones económicas críticas en esa nación.

**Tabla 1. Distribución Poblacional por Regiones, 1870-1930**

Año	Norte	Sur	Norte-Centro	Centro
1870	12.2	14.7	31.5	41.5
1890	13.7	13.9	30.0	42.4
1910	16.5	13.9	26.4	43.1
1930	17.5	14.0	23.4	45

Fuentes: McCaa, 1993: cuadro 1; INEGI-INAH, 1990: 1, cuadro 1.2.

En contra parte, a partir de 1930, la crisis económica estadounidense re-direccionó el flujo migratorio hacia nuestro país, primero *repatriando* a 300,000 personas (Carreras Velasco, 1974: 174). La *Ley Seca* estadounidense provocó un desplazamiento de los centros de producción y distribución de licor hacia el sur, con la consecuente llegada de un sin número de negocios como burdeles, casas de juego y apuestas, así como empresarios dedicados a actividades ilícitas. Pero también, el norte se transformó en un polo de desarrollo industrial al vincularse con los mercados de capitales y mercancías de Estados Unidos, desde los metales preciosos e industriales. Además, mientras aquél país estaba involucrado en las guerras mundiales, México, en particular la zona fronteriza, se convertía en el centro de abasto de productos agrícolas, ganaderos y maderables, así como de mano de obra tanto para explotar las zonas agrícolas y ganaderas del sur de Estados Unidos, como para construir las vías del ferrocarril que actualmente continúan movilizándolo bienes y personas por toda la región. (Aboites, 2011: 72)

La construcción del ferrocarril fue fundamental para ciudades como Monterrey, cuyos habitantes leyeron bien las condiciones cambiantes del mercado y aprovecharon su cercanía con la frontera para rediseñar su planta industrial e invertir en educación para ofertar bienes y servicios competitivos en el mercado norteamericano. Un signo de los nuevos tiempos era que empresarios y políticos norteros ganaron muy pronto una influencia nacional insospechada. Esa prosperidad exigía mano de obra, personal calificado, empleados de confianza, nacionales y extranjeros por igual. No es casualidad, entonces, que entre 1870 y 1910 la población nortera haya crecido a mayor ritmo que ninguna otra, como se aprecia tan bien en la tabla 1. En el norte el panorama laboral se caracterizaba, sobre todo, por la gran demanda de trabajo, la escasez de mano de obra

y, en consecuencia, por jornales más altos. (Aboites, 2011: 72) Así, surgen ciudades que siguen siendo importantes en la geografía económica y política de la frontera norte de nuestro país. Gracias a este crecimiento, nacieron localidades urbanas como Lerdo, Gómez Palacio, Ensenada, Torreón, Mexicali, San Luis Río Colorado, Nogales, Cananea, Tijuana, Madero, Cuauhtémoc y Los Mochis. Posteriormente se incluyeron en este proceso ciudades como Reynosa, Matamoros y El Paso.

En la actualidad, la importancia de la zona fronteriza del norte del país es innegable. Es el inicio y el fin de la patria, es un área de seguridad nacional y pública. La frontera entre Estados Unidos de América y México es la frontera con el mayor número de cruces legales en el mundo, con 50.23 millones de cruces peatonales desde el año 2002, además de la frontera con más cruces ilegales del mundo con casi 12 millones en 2007 (INS, 2008), de los cuales cerca de 250 personas en promedio mueren cada año, siendo en su mayoría de nacionalidad mexicana, y en orden decreciente centroamericanos, sudamericanos, caribeños y asiáticos. La frontera norte ha sido considerada bajo una óptica limitada, no en su entera dimensión, en su dimensión integral. Pero si la frontera norte está olvidada en el esquema federal, el caso de la frontera sur es desolador; la inexistencia de la frontera sur en la agenda pública es un claro reflejo de los desequilibrios del federalismo mexicano.

La frontera norte ha recuperado su lugar en el concierto nacional por sus propios méritos, por la capacidad de su población y por el contexto internacional en el que se desenvuelve el país. La intensificación de la relación fronteriza a partir de la firma del *Tratado de Libre Comercio* le otorga carta de naturalización a la frontera norte. Si bien es cierto que la frontera marca el límite de la organización político-territorial, al mismo tiempo, la dinámica transfronteriza y transnacional, obliga a reconocer que, aunque de un lado de la línea los habitantes son mexicanos y del otro son norteamericanos, existe una convivencia cotidiana y un proceso de culturización de ambos lados, aun con la existencia de grupos fascistas como *Minute Man* o el mismo, *Ku Kux Klan*.

En 2003 la Oficina del Censo señaló que los latinos son la primera minoría en Estados Unidos (Kincannon, 2013). Durante la década de 1990 a 2000 la población latina creció

cerca del 60%, agregando más de 12 millones de personas a la *familia americana*. Actualmente se considera que existen más de 40 millones de latinos en ese país y que las proyecciones entre 2008 a 2050 revelan que la población latina crecerá de 47 a 133 millones de personas, significando un incremento de 15 a 30% de la población estadounidense total (Leer más: <http://iipdigital.usembassy.gov/st/english/texttrans/2005/05/20050516170242liameruoy0.133526.html#ixzz2IG6JQloM>, 01/22/2013) Fuente: US Department of Homeland Security, Computer Linked Application Information Management System (CLAIMS), Legal Immigrant Data, 2007.

Del lado mexicano la frontera norte se ha distinguido por experimentar un rápido crecimiento poblacional, superior incluso al observado en toda la República y sólo comparable al que tuvieron las áreas metropolitanas del país en sus épocas de mayor expansión. Tal dinámica, en general, es resultado de un elevado crecimiento natural, semejante al que se dio en otras partes del país, así como de intensos flujos de inmigración interna, especialmente hasta los años sesenta. (Corona, 1991).

Adicionalmente, la migración mexicana hacia Estados Unidos constituye en la actualidad el nexo migratorio bilateral más importante del mundo (Castles y Miller, 1998). No hay una corriente contemporánea entre dos países tan numerosa y con tan prolongada tradición histórica como la mexicana (Tuirán, Ávila: 2010).

Durand y Massey sugieren que cada 20 o 22 años se producen cambios radicales en el modelo, la política y el patrón migratorio, que ponen en evidencia una suerte de movimiento pendular, “de apertura de la frontera y reclutamiento de trabajadores, por una parte, y de cierre parcial de la frontera, control fronterizo y deportación, por otra” (Durand y Massey, 2003: 48). Este enfoque los llevó a distinguir tres fases migratorias entre 1942 y el momento actual: I] el *Programa Bracero* (1942-1964); II] el predominio de la inmigración indocumentada (1965-1986), y III] el periodo que va de 1987-2010, que se inicia con la puesta en vigor de la *Ley de Reforma y Control de la Inmigración* y se extiende al momento actual, caracterizado por una marcada preocupación por la seguridad nacional estadounidense. Aunque con la reelección del presidente Barack

Obama, Estados Unidos está por presenciar una política migratoria sin precedentes en la historia binacional de México y el país del norte.

### **Equipo de rivales**

La región fronteriza México–Estados Unidos es una de las más dinámicas del mundo. Tiene una extensión de más de 3,100 kilómetros (2,000 millas) desde el Golfo de México hasta el Océano Pacífico, y 100 kilómetros (62.5 millas) a cada lado de la línea divisoria internacional. La región incluye grandes desiertos, cordilleras, ríos, humedales, esteros y acuíferos compartidos; sus zonas climáticas son muy variadas y cuenta con una notable diversidad biológica que incluye distintas especies raras y endémicas, parques nacionales y áreas protegidas.

Aun cuando sus habitantes comparten recursos naturales como el aire y el agua, la región fronteriza presenta diversos contrastes sociales, económicos y políticos. A nivel mundial es la frontera más contrastante en términos socioeconómicos. El noventa por ciento de la población fronteriza reside en catorce pares de ciudades hermanas interdependientes. Durante los últimos 20 años, la población fronteriza ha crecido rápidamente hasta alcanzar más de 11.8 millones de habitantes, de los cuales 6.5 millones viven del lado norteamericano y 5.5 del lado mexicano. Se estima que la cifra de 11.8 millones se incrementará a 19.4 millones para el año 2020. El rápido crecimiento de la población en las áreas urbanas ha tenido como resultado un desarrollo no planificado, mayor demanda de suelo y de energía, creciente congestión de vialidades, incremento en la generación de residuos, infraestructura de tratamiento y disposición de residuos sobresaturada o insuficiente y mayor frecuencia de emergencias químicas. Los residentes de áreas rurales padecen por la exposición al polvo, el uso de plaguicidas, el insuficiente suministro de agua y la falta de infraestructura para el tratamiento de residuos. Los habitantes de la frontera padecen de manera significativa de distintos problemas de salud ambiental, incluyendo enfermedades ocasionadas por la contaminación del agua y respiratorias. (Frontera 2012: Programa Ambiental México-Estados Unidos, 2012).

Las *ciudades hermanas* mencionadas en el párrafo anterior derivaron de acuerdos a nivel municipal, se ubican a lo largo de la frontera y existen para estrechar lazos, profundizar el entendimiento entre sus comunidades y por consiguiente el conocimiento entre las naciones y provocar un mayor acercamiento entre las mismas a fin de lograr intercambios en lo cultural, social y económico.

**Tabla 2. Relación de ciudades hermanas**

México	Estados Unidos
Tijuana	San Diego
Mexicali	Calexico
San Luis Río Colorado	Yuma
Nogales	Nogales
Naco	Naco
Agua Prieta	Douglas
Puerto Palomas	Columbus
Ciudad Juárez	El Paso
Ojinaga	Presidio
Ciudad Acuña	Del Rio
Piedras Negras	Eagle Pass
Nuevo Laredo	Laredo
Rio Bravo	Weslaco
Reynosa	McAllen
Matamoros	Brownsville

Fuente: Elaborado por el autor con base en Castro, L. J. 1994.

Adicionalmente, tanto del lado mexicano como del estadounidense, en la zona fronteriza habitan poblaciones indígenas que comparten problemas comunes como la existencia de tiraderos ilegales, descargas agrícolas y degradación de sus recursos naturales y ecosistemas. (Frontera 2012: PAMEXUS). Hay 26 tribus nativas americanas reconocidas por el gobierno federal de los Estados Unidos y 7 etnias indígenas mexicanas: *Pápagos*, *Kikapúes*, *Cochimí*, *Cucapá*, *Kiliwa*, *Kumiai* y *Pai Pai*, de acuerdo al *Instituto Nacional Indigenista*.

La franja fronteriza es una región que comparte antecedentes históricos, culturales, sociales y hasta lazos familiares pero su desarrollo económico, científico o tecnológico es asimétrico. Las ciudades hermanas, los estados vecinos están distanciados por la brecha del conocimiento, por la línea fronteriza del desarrollo; es una sola región con profundas y contrastantes diferencias. Los 5 estados y los 35 municipios fronterizos mexicanos registran un crecimiento significativo, sin embargo, éste no se ha reflejado de igual forma

en los niveles de prosperidad en el área. El crecimiento ha excedido con mucho las capacidades de administración y gobernanza de los gobiernos estatales y locales teniendo un dramático impacto en la vida de sus habitantes.

## **Nuestro federalismo**

A diferencia del federalismo norteamericano, el nuestro se ha distinguido por un vaivén entre el centralismo administrativo y político y el federalismo jurídico. La extensa geografía del país y la inexistencia de una sociedad activa han propiciado la centralización del poder, acentuando el debate en torno a las potestades que corresponden a cada nivel de gobierno. México entra al siglo XXI con un federalismo enmarcado en la alternancia política y la competencia electoral, dando paso a la presencia de gobiernos de distinta procedencia partidista además de administraciones públicas inoperantes, incompetentes para crear consensos. El diseño institucional en el que venimos trabajando desde hace más de 90 años, definido para una sola nación, una población homogénea, una sola tradición política y hasta una sola tradición religiosa, corresponde a otra realidad y circunstancia histórica y social (Monsiváis, 2000: 4) y está lejos de la realidad actual.

Un sistema social estructurado en el federalismo debe recuperar precisamente el binomio unidad-diversidad. Reconocer la diversidad es consustancial a construir la unidad, sin menoscabo de ésta. Destruir, desconocer, ignorar y combatir la diversidad es un camino equivocado para una nación como la nuestra, cuya organización parte del binomio unidad-diversidad. (Plasencia, 2010: 36)

En el caso mexicano, el federalismo se construyó de arriba hacia abajo e inhibió en buena medida las potencialidades locales al tener un poder federal omnipotente, omnisciente y omnipresente, de tal suerte que regiones tan distantes como la frontera norte se desarrollaron a pesar del poder central. La debilidad institucional de los municipios se explica en buena medida a partir de la construcción institucional del federalismo mexicano, en el que sólo desde el centro se tomaban las decisiones fundamentales para los habitantes de zonas lejanas de la capital, a través del magno poder del presidente de la

república *federal*. De ahí que sea pertinente confeccionar gobiernos multinivel a partir de fortalecer a los gobiernos estatales y locales para desarrollar sus capacidades administrativas, técnicas y políticas, profesionalizando a sus servidores públicos y tejiendo redes de política pública. (Cabrero, 2004)

Los gobiernos de los cinco estados fronterizos y sus correspondientes municipios enfrentan problemáticas específicas con recursos que provienen principalmente de los fondos de aportaciones federales para estados y municipios, para salud, educación y desarrollo social (PEF, 2012), por lo que sus posibilidades para definir la aplicación de esos recursos es también limitada, de acuerdo al esquema de coordinación fiscal que prevalece actualmente.

La inexistencia de un andamiaje jurídico y de un diseño institucional que fortalezca a estados y municipios reproduce el subdesarrollo político-administrativo en éstos niveles de gobierno, es la verdadera tragedia nacional que se ha gestado desde hace décadas. El gobierno municipal que debe ser la base de la organización federal mexicana está fuera de la agenda pública, se le percibe desde el ángulo más negativo de la organización política nacional del poder, en donde existe una máxima corrupción, una mínima operación, nula, o por lo menos muy limitada, administración y prestación de servicios.

En 1983, durante la administración del presidente Miguel de la Madrid Hurtado, se llevó a cabo una reforma al artículo 115 constitucional con el fin de detonar la transformación radical del municipio para asumir nuevas funciones como administradores del desarrollo urbano y social, optando por definir un municipio con capacidades propias y autonomía suficiente, con la intención de renunciar a su papel de empleados de los gobiernos estatales. Anteriormente, y desde la etapa revolucionaria, los presidentes municipales se encargaban de ser el filtro político entre la población y los gobernadores, resolviendo problemas locales a través del control clientelar, del reparto discrecional de los recursos públicos y de los favores o prebendas a ciertos sectores sociales. Existen numerosas narraciones en la literatura (Revueltas, 1944; Valadés, 1955) y en el cine (Vargas, 1999) que ejemplifican cómo se desarrollaba la vida de los gobiernos municipales al amparo y también al acecho

de los gobernadores, convirtiendo a los presidentes municipales en los *caciques buenos*, encargados de todo y de nada; administrando las finanzas públicas en los cajones de su escritorio y asignando presupuestos en función de las peticiones de la población.

A finales de los años 60 tuvo lugar una revolución demográfica, por lo que las áreas urbanas crecieron significativamente. A partir de 1970, México se convirtió en un país eminentemente urbano, creando grandes concentraciones y casi a finales de los 90 se inició la metropolización; en contraparte se dispersaron las localidades, formándose alrededor de 280 municipios de menos de 10,000 habitantes. En este periodo emergieron 55 metrópolis con más de un millón de habitantes y por lo tanto, los gobiernos municipales requieren una transformación importante para proporcionar servicios de infraestructura básica. Desde el gobierno central se desarrolla el *Programa de 100 Ciudades Medias*, en el que se integran prácticamente todos los municipios fronterizos. El programa buscaba dotar de infraestructura básica a estas localidades.

La reforma de 1983 y posteriormente, a finales del siglo pasado, las legislaturas federales correspondientes, ratificaron la necesidad de elevar y re-categorizar al municipio como gobierno de pleno derecho. El municipio se emancipa ganando plena autonomía, pero la autonomía requiere recursos para enfrentar el crecimiento urbano, frenar los problemas de seguridad pública, y no cuenta con el dinero ni con el diseño institucional suficiente para atenderlos. (Merino, 2013). La frontera sigue la inercia del crecimiento acelerado y la atracción de población migrante que, ante la imposibilidad de cruzar al *otro lado*, deciden asentarse cerca de la línea fronteriza.

Ante la creciente migración y el incremento poblacional, los municipios fronterizos son incapaces de prestar los servicios básicos para sus habitantes. Paralelamente se desarrolla un boquete financiero, ya que al no contar con recursos suficientes, los municipios a nivel nacional, principalmente los urbanos, recurren al endeudamiento público. Se afirma que actualmente existen 396 mil millones de pesos de deuda estatal y municipal. 22 municipios concentran 44 mil millones de pesos, de los cuales los municipios fronterizos tienen una participación menor. Por otro lado, la estructura fiscal vigente solo

asegura recursos municipales a través del cobro del impuesto predial, agua, licencias, permisos, pero los ingresos principales provienen del cobro de contribuciones por concepto predial y de servicios urbanos, cuyas tarifas implican un costo político al no ser bien aceptadas por la ciudadanía; el cobro de los grandes impuestos como el IVA y el ISR están fuera del esquema de recaudación de las finanzas municipales y se recuperan a través de participaciones, con recursos etiquetados y aun cuando los municipios quisieran ser más productivos, no lo pueden hacer mientras no se resuelva el diseño fiscal en el que se trabaja. (Merino, 2013)

A nivel nacional es preciso rediseñar las obligaciones que le tocan a los municipios para que tengan posibilidades de enfrentar los problemas cotidianos de sus enmarcaciones, particularmente en lo relativo a la seguridad pública, ya que sus facultades constitucionales son sólo de carácter administrativo y cuentan con recursos financieros escasísimos, además de carecer de incentivos para recaudar adecuadamente los recursos pero sobre todo para gastarlos mejor. De acuerdo al informe del Auditor General de la Federación, referido al ejercicio presupuestal 2011, las entidades y los municipios siguen cometiendo irregularidades en el ejercicio del gasto federalizado, así como en la forma en la que contratan empréstitos. (Portal, 2013)

Los municipios fronterizos enfrentan esta crisis financiera, administrativa y política a pesar de que su tasa de crecimiento va al alza comparada con el resto del país. Pero como mencionamos anteriormente, esta situación no se refleja en la prosperidad de sus habitantes y mientras tanto, los altos índices de violencia e inseguridad pública en la región se han transformado en poco tiempo en asuntos de seguridad nacional y hasta internacional. La apuesta por el federalismo está vigente, la aspiración es construir un federalismo que trascienda lo legislativo y se oriente hacia lo administrativo.

### **La educación en la línea**

El título hace referencia al sistema educativo que prevalece en la zona fronteriza, en las poblaciones cercanas a la línea internacional trazada para marcar el territorio mexica-

no, más que a una educación *on line*. En esta zona, el sistema educativo de cada entidad federativa se benefició del Acuerdo para la Modernización de la Educación Básica y Normal firmado en la última década del siglo pasado, en el sentido que dio inicio el desarrollo de innovaciones educativas que les ha permitido posicionarse en un nivel superior, como el caso de Nuevo León y Baja California con respecto al resto del país. Los estados de Chihuahua, Coahuila, Sonora y Tamaulipas presentan indicadores educativos por debajo de la media nacional, particularmente en el caso de la prueba PISA (*Programme for International Student Assessment*) elaborado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, por sus siglas en español).

Para la OCDE, las evaluaciones de PISA no se refieren sólo a las escuelas, sino a toda la sociedad. Si en un país los resultados son insatisfactorios, no está consiguiendo que los jóvenes desarrollen en medida suficiente algunas competencias que hoy se identifican como importantes para la vida en las sociedades contemporáneas. Los resultados de las pruebas estandarizadas PISA no son el promedio de las puntuaciones de todos los sujetos de la población, sino que son estimadas a partir de lo obtenido por los integrantes de la muestra. En la prueba PISA 2009, la distribución de reactivos por cada área son 19% en matemáticas, 28% en ciencias y 53% en lectura. (PISA, 2012).

En PISA 2003, México obtuvo en promedio 385 puntos en la competencia matemática, situándolo en el nivel 1, en 2009 obtuvo 419 puntos, aunque avanzó 34 puntos permaneció en la frontera del nivel 1. Lo anterior significa que existe una gran proporción de estudiantes (51%) que solo son capaces de contestar a reactivos que impliquen contextos conocidos, preguntas claramente definidas y resolver instrucciones directas en situaciones explícitas, llevar a cabo acciones que sean obvias. En lectura y ciencias la situación es similar. ([http://www.pisa.sep.gob.mx/pisa\\_en\\_mexico.html](http://www.pisa.sep.gob.mx/pisa_en_mexico.html), consultado el 26/01/2013).

**Tabla 3. Resultados de la prueba PISA, México**

Competencias	2000	2003	2006	2009	2012
Matemáticas	387	385	406	419	435
Ciencias	422	405	410	416	
Lectura	422	400	410	425	435

Fuente: [http://www.pisa.sep.gob.mx/pisa\\_en\\_mexico.html](http://www.pisa.sep.gob.mx/pisa_en_mexico.html)

Los estados que forman la frontera reflejan en la prueba un desempeño cercano a la media nacional. Nuevo León y Chihuahua están por encima del promedio nacional y aun del latinoamericano. En ambos casos han venido incrementando sus resultados con respecto a las aplicaciones anteriores, al igual que el resto de las entidades de la zona. Baja California está por debajo de la media nacional en matemáticas y ciencias sin embargo, en lectura está cuatro puntos arriba. De acuerdo a las estimaciones de la OCDE se considera que cada 40 puntos equivalen a un año de educación, por lo que en términos generales los estados de la frontera norte del país estarían a dos ciclos educativos del promedio de los países de la OCDE.

**Tabla 4. Resultados de la prueba PISA en los estados de la frontera norte de México**

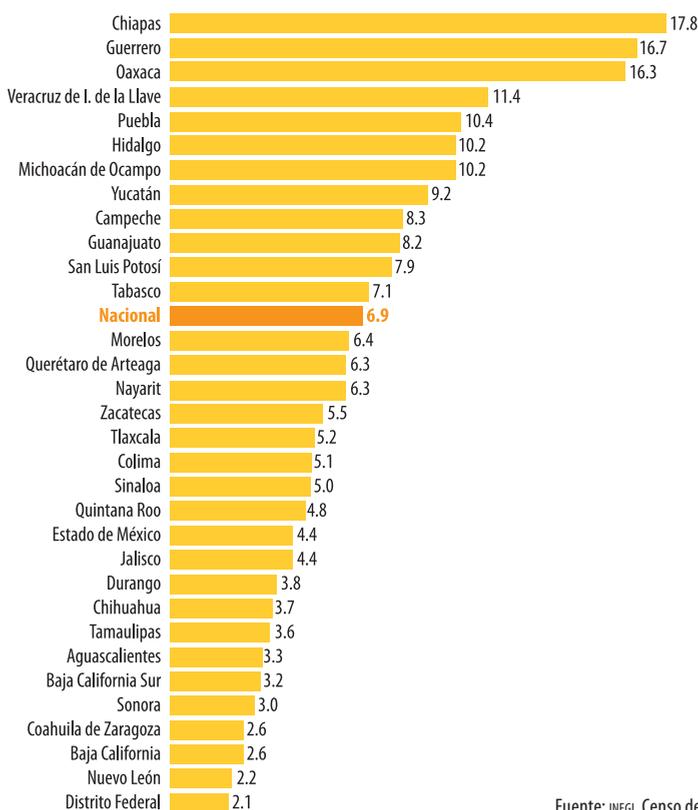
Entidad	Matemáticas	Ciencias	Lectura
Baja California	416	415	429
Coahuila	368	412	428
Chihuahua	440	442	449
Nuevo León	445	443	450
Sonora	410	405	415
Tamaulipas	405	406	417
Nacional	419	416	425
Promedio OCDE	501	496	493
Promedio América Latina	405	398	408

Fuente: [http://www.pisa.sep.gob.mx/pisa\\_en\\_mexico.html](http://www.pisa.sep.gob.mx/pisa_en_mexico.html)

De acuerdo al último censo del Instituto Nacional de Geografía y Estadística, los estados fronterizos tienen indicadores educativos por encima de la media nacional. Las acciones del sistema educativo nacional para lograr la incorporación total y la permanencia de los niños de 6 a 14 años en la educación básica, se reflejan en que en todas las entidades federativas del país, más de 90% de las niñas y los niños van a la escuela. En el caso de los

seis estados fronterizos todos tienen un porcentaje de asistencia arriba de 95 puntos. En cuanto a los índices de analfabetismo de la población de 15 años y más, en esos mismos estados, no superan los 3.6 puntos, es decir, 3.3 puntos menos que el promedio nacional. Aunque representan un porcentaje bajo, de cualquier forma es preciso diseñar acciones que incorporen al 100% de la población a la educación formal, aunque sea de manera tardía.

**Ilustración 1. Porcentaje de la población analfabeta de 15 y más años por entidad federativa, 2010.**



Fuente: INEGI, Censo de Población y Vivienda 2010.

Uno de los indicadores básicos del perfil educativo de la población y su potencialidad para avanzar hacia mejores condiciones es el nivel de escolaridad de sus habitantes. El promedio de escolaridad se refiere al número de años aprobados dentro del sistema educativo nacional, de las personas de 15 años y más. En este rubro Nuevo León supera en 1.2 años al promedio nacional de 8.6 años de escuela, mientras que el resto de las entidades mencionadas está también arriba de la media nacional.

**Tabla 5. Indicadores educativos en los Estados Fronterizos (2010)**

Entidad/Indicador	Asistencia <sup>1</sup>	Analfabetismo <sup>2</sup>	Grado Escolaridad <sup>3</sup>
Baja California	95.4	2.6	9.3
Coahuila	95.8	2.6	9.5
Chihuahua	94.0	3.7	8.8
Nuevo León	95.8	2.2	9.8
Sonora	96.2	3.0	9.4
Tamaulipas	95.0	3.6	9.1
Nacional	94.7	6.9	8.6

<sup>1</sup> Porcentaje de población de 6 a 14 años que asiste a la escuela. <sup>2</sup> Tasa de analfabetismo de la población de 15 años y más.

<sup>3</sup> Grado promedio de escolaridad de la población de 15 años.

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI, Censo de Población y Vivienda 2010.

La deserción escolar es un fenómeno ligado a varios factores como la migración, la situación económica y, más recientemente, la seguridad pública. Estas circunstancias parecerían estar presentes en la zona fronteriza, sin embargo, los niveles de deserción escolar están por debajo de la media nacional para primaria, salvo en el caso del estado de Chihuahua que está dos décimas arriba y en Tamaulipas es de 1.1, es decir, 1.4 puntos arriba de la media. En secundaria los niveles de deserción aumentan en la región y están por encima del promedio de 5.3, mientras Nuevo León tiene una deserción por debajo de la media, alcanzando 4.1, al igual que Sonora que con 5.2 está una décima debajo de la media.

A medida que el nivel educativo aumenta se produce un incremento en los porcentajes de deserción. Los motivos pueden ser múltiples, desde la complejidad académica hasta la necesidad de incorporarse a la vida económica, sea en el sector formal o informal. También podemos incluir entre los factores de deserción la desnutrición y la falta de in-

centivos para permanecer en la escuela con el propósito de obtener en el futuro la inserción a la población económicamente activa en lo que la Organización Internacional del Trabajo denomina empleos de calidad, es decir, con seguridad social. En estos niveles la deserción en los estados fronterizos no es uniforme : Tamaulipas y Coahuila logran una retención mayor en el nivel de profesional técnico, Chihuahua, Sonora y Baja California están entre 3 y 4 puntos arriba de la media. Nuevo León casi duplica el porcentaje de deserción escolar, pues alcanza el 39.7 por ciento.

A nivel bachillerato, la deserción se reduce con respecto a la educación de profesional técnico, aunque se incrementa considerablemente con relación a la educación básica. Tamaulipas y Sonora logran retener a casi el 90% de su población en bachillerato y los otros estados superan el promedio nacional.

### **Índice de deserción por entidad federativa según nivel educativo, ciclo escolar 2011-2012**

<b>Entidad federativa</b>	<b>Primaria</b>	<b>Secundaria</b>	<b>Profesional técnico</b>	<b>Bachillerato</b>
Baja California	0.2	5.4	25.1	14.7
Coahuila	0.2	7.9	18.1	16.7
Chihuahua	0.9	5.6	24.5	16.1
Nuevo León	0.3	4.1	39.7	18.2
Sonora	0.5	5.2	24.5	12.3
Tamaulipas	1.1	6.5	16.6	12.2
Nacional	0.7	5.3	21.6	13.7

Fuente: SEP. Sistema Educativo de los Estados Unidos. Principales cifras, ciclo escolar 2011/2012. [www.sep.gob.mx](http://www.sep.gob.mx) (Consulta 09 de enero de 2013)

De acuerdo a las cifras analizadas, los estados de la frontera norte del país reflejan una situación educativa razonablemente buena comparada con el resto del país. Se trata de estados con sistemas educativos estatales sólidos, propositivos y activos. Sus secciones sindicales son relativamente estables y regularmente apoyan a las autoridades educativas ya que algunos de sus representantes se han incorporado en diferentes administraciones al sector educativo gubernamental. Así, la educación en la línea no está tan mal, sin embargo, podría mejorar significativamente al orientar las políticas educativas a las

necesidades de cada una de las entidades y, sobre todo, a su vocación no sólo económica, sino también cultural y de servicios. Debemos partir del binomio unidad-diversidad para concebir una política educativa que incorpore ingredientes culturales, deportivos pero también científicos y tecnológicos que impulsen el desarrollo de la zona en beneficio de sus habitantes, aprovechando la extraordinaria condición geográfica en la que se ubican. Ciudadanos educados podrán hacer frente a los abusos de autoridades y empresarios. Crear una tormenta perfecta para reducir al máximo los márgenes de impunidad e ilegalidad en las que se desenvuelven las maquiladoras como principal fuente de trabajo y convertir a la frontera en una zona industrial a partir del desarrollo científico y su aplicación tecnológica. Probablemente durante esta administración gubernamental podremos ser optimistas si se consolidan las propuestas de reforma educativa, particularmente en el ámbito de la ciencia y la tecnología. No basta incrementar la inversión en estos ámbitos, se requiere saber gastar y orientar el gasto educativo de acuerdo a un proyecto nacional que incorpore al bono demográfico en actividades que le sean realmente productivas en lo personal y que también tengan una repercusión en su entorno social inmediato.

La visión idílica en la que la inversión extranjera directa (IED) promueve el desarrollo nacional es sólo una más de las falsas promesas del neoliberalismo. Lo cierto es que los resultados de la IED son realmente positivos pero para los capitales extranjeros y dejan pocos dividendos en los lugares en los que se asientan. La máxima de Marx “el capital no tiene nacionalidad, solo intereses” aún es vigente y se puede comprobar en la frontera o en las áreas de desarrollo turístico en las que se asientan grandes cadenas hoteleras internacionales, que aprovechan las ventajas geográficas, atractivos turísticos y fiscales, además de la mano de obra barata, no obstante, los municipios en los que se asientan no reciben beneficios directos, aunque sí atienden, limitadamente, la problemática que generan las empresas transnacionales de cualquier sector económico. Lo mismo sucede con los habitantes de esas regiones que reciben las migajas de las empresas transnacionales al aceptar trabajos con salarios reducidos y sin prestaciones adicionales, además de enfrentar los problemas sociales que generan estas empresas al amparo de autoridades irresponsables, inoportunas y corruptas.

El desarrollo nacional solo se promueve a través del reconocimiento del binomio unidad-diversidad y las posibilidades que esto supone en un país como el nuestro, en una región como la frontera norte de la nación. Históricamente, los programas gubernamentales orientados al *desarrollo* de la región han sido limitados por el desconocimiento de las potencialidades de la zona. No se trata de mayores recursos sino de mayor creatividad para diseñar estrategias que contengan y fortalezcan a la sociedad y que la impulsen hacia mejores niveles de desarrollo humano<sup>1</sup>.

### ¿Todos somos Juárez?

Es evidente que no todos somos Juárez; aunque la idea remite a la solidaridad que debe prevalecer en una nación con todas y cada una de sus localidades, lo cierto es que el desdén político y la falta de oportunidad para atender a la localidad tuvo como consecuencia un sin número de hechos que reflejaron la creciente violencia en la ciudad.

Todos somos Juárez es producto de uno de los crímenes más deleznable en la historia reciente del país<sup>2</sup>. Hasta el momento en que se presentó ante los medios, la ingobernabilidad prevaleciente en la región no parecía ameritar la solidaridad ni la responsabilidad del Gobierno Federal en lo que desde hacía décadas venía sucediendo en una de las poblaciones más dinámicas de la frontera entre Chihuahua y Texas: Ciudad Juárez.

---

<sup>1</sup> El índice de desarrollo humano (IDH) se basa en un indicador social estadístico compuesto por tres parámetros: vida larga y saludable, educación y nivel de vida digno. Fue diseñado por el economista Amartya Sen. Es un indicador por país, elaborado por el Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD).

<sup>2</sup> Los disparos que un comando realizó contra los invitados a una fiesta en la colonia Villas de Salvárcar, en el sureste de esta ciudad, causaron la muerte de 14 personas, en su mayoría adolescentes, así como 14 lesionados, dos de ellos de gravedad, quienes fallecieron más tarde. El ataque ocurrió la madrugada del domingo en el exterior e interior de tres casas de la calle Villa de la Paloma, en la colonia Villa Salvárcar donde estudiantes del plantel 9 del Colegio de Bachilleres y del Centro de Estudios de Bachillerato Técnico Industrial y de Servicios (CBTIS) 128 celebraban el cumpleaños de uno de ellos. Tres adolescentes cayeron abatidos afuera de la casa número 1306, otros tres frente al 1308 y cuatro más en el 1310. Cuatro más fallecieron durante el traslado y afuera de los hospitales. Una de las víctimas era estudiante de la Universidad Autónoma de Chihuahua. Entre los muertos se contaron 10 estudiantes de preparatoria, un universitario y tres adultos, según informó la Procuraduría de Justicia del Estado. Algunos de los cadáveres fueron recogidos en los patios traseros de varias casas debido a que los jóvenes fueron alcanzados por las balas al tratar de escapar. Las autoridades indicaron que los agresores buscaban a un individuo y aunque el móvil no ha sido definido, una de las líneas de investigación tiene que ver "con el narcotráfico y vinculado a la delincuencia organizada". (<http://www.eluniversal.com.mx/estados/74607.htm> 21/02/2013).

Desde hace dos décadas, Juárez se ubicó en el contexto mundial por la ola de feminicidios que venían ocurriendo sin respuesta alguna por parte de las autoridades municipales, estatales o federales. Si bien es cierto que la vida en las ciudades fronterizas de las diversas regiones del mundo se caracteriza por sufrir un alto índice de delincuencia, para algunos suele convertirse en tierra de nadie, donde proliferan el contrabando y los prostíbulos y se cometen todos los excesos que no se cometen en los lugares de origen de quienes transitan por ellas. Este es el caso del Paso del Norte, hoy Ciudad Juárez, a lo largo de su historia. (Galeana, 2006)

La ubicación geográfica de Ciudad Juárez la hizo vulnerable desde su origen, al estar asentada en un extenso valle enclavado en el desierto, a orillas del río Bravo. En la época virreinal, las misiones franciscanas cedieron el paso a los presidios militares, en razón de los ataques de los apaches en la que fue la capital de Nuevo México. Su aislamiento propició la impunidad de los delincuentes que ahí llegaban. (Galeana, 2006). En 1866, el presidente Benito Juárez con la República bajo el brazo (Piñó, 2006) establece en la zona el gobierno nacional durante la lucha contra la intervención francesa. En 1885, El Paso se convirtió en zona libre, instalándose casinos de fama mundial como el Hotel Casino, Diamond Electric Keno, El Tívoli y alrededor proliferaron los prostíbulos. (Pérez López, 2006) Tres años después El Paso fue nombrado Ciudad Juárez en honor del Benemérito de las Américas, por lo que en 1905 deja de ser zona libre, aunque los casinos y demás negocios vinculados continúan operando treinta años después, por lo que durante la Ley Seca en los Estados Unidos, empresarios de esa nacionalidad iniciaron la producción de aguardiente y escocés en la localidad.

Tres factores contribuyeron al desarrollo de la ciudad a partir de la década de los 60: la explosión demográfica, la concentración urbana y particularmente los programas de revitalización de la frontera durante los gobiernos de Echeverría y López Portillo, con lo cual Juárez registró el mayor aumento de población dedicada a la actividad industrial, se consolidó como la más dinámica del estado a raíz del auge del programa maquilador, con una participación mayoritaria de la población femenina. Existen numerosos estudios que dan cuenta de que en las maquiladoras se somete a las mujeres a abusos y

son víctimas del acoso. La ciudad fronteriza tiene un alto índice de empleo y rivaliza en importancia económica y política con la capital del estado de Chihuahua pero hoy por hoy es una ciudad con niveles de violencia altísimos, no sólo con respecto al país sino en el mundo. Los feminicidios iniciaron en 1993, aunque es muy probable que la violencia contra las mujeres que se dedicaban a la prostitución haya existido desde el siglo XIX aunque por su condición se ignoraron. Actualmente los crímenes de género prevalecen y aumentan significativamente, al amparo de las autoridades municipales, estatales y federales. Hoy Juárez es un municipio, una ciudad, abatida por la violencia no sólo contra las mujeres sino contra su población en general, por eso creer que hasta ahora, *todos somos Juárez* es sólo parte de la retórica oficial y la estrategia surge tarde para atender una situación que fue gestada hace tiempo.

La estrategia *Todos Somos Juárez, Reconstruyamos la Ciudad*, es un programa de acción integral del gobierno Federal con la participación del gobierno del Estado de Chihuahua, el gobierno municipal de Ciudad Juárez y la sociedad juarense; desde la visión gubernamental, este programa no tiene precedentes en el diseño e implementación de políticas públicas. La estrategia responde a la difícil y compleja situación que enfrenta Ciudad Juárez e incluye 160 acciones concretas que deberían ser cumplidas al término de 100 días.

La administración del presidente Calderón definió tres características fundamentales de la estrategia:

*Participación ciudadana.* El gobierno Federal reconoce que los juarenses son quienes mejor conocen la situación de su ciudad y por lo tanto organizó mesas de trabajo con diversos representantes ciudadanos para conocer sus opiniones y desarrollar propuestas específicas para atender la problemática de Ciudad Juárez. En estas mesas de trabajo se discutieron más de 15 temas específicos -incluyendo vivienda, salud, educación, cultura, deporte, seguridad, pobreza y empleo, entre otros- y se tuvo una amplia participación de académicos, organizaciones de la sociedad civil, empresarios, trabajadores, jóvenes y muchos otros ciudadanos interesados en contribuir en la búsqueda de soluciones. De esas mesas de trabajo surgieron los compromisos incluidos en este documen-

to y además se definieron a los representantes ciudadanos, quienes, a través de Consejos Ciudadanos, dan seguimiento y vigilancia continua al avance de los compromisos. En suma, la ciudadanía de Ciudad Juárez juega un papel fundamental en el diseño, implementación y seguimiento de todas las acciones de la *Estrategia Todos Somos Juárez*.

*Integralidad de las políticas públicas.* La situación actual de Ciudad Juárez requiere soluciones integrales. Si bien la falta de seguridad es el problema que más aqueja a la vida diaria de los juarenses, también existen otros problemas económicos y sociales que alimentan la inseguridad y amenazan la calidad de vida de la ciudad. Por ello, la Estrategia Todos Somos Juárez no sólo contempla acciones en el tema de seguridad pública, sino que también incluye compromisos concretos en los temas de economía, empleo, salud, educación y desarrollo social. Al implementar en forma coordinada las acciones de estas seis áreas de política pública se generan sinergias adicionales en beneficio de toda la población de Ciudad Juárez.

*Corresponsabilidad y participación de los tres niveles de gobierno.* La Estrategia Todos Somos Juárez implica una efectiva coordinación de los tres órdenes de gobierno. En este sentido, las dependencias y secretarías del gobierno Federal trabajan con sus contrapartes estatales y municipales para asegurar que las acciones y compromisos de la Estrategia Todos Somos Juárez sean integrales, de alto impacto y atiendan de fondo la problemática de la ciudad. (Gobierno de la República, 2010)<sup>3</sup>

De estos compromisos, 70 corresponden a los ámbitos educativo, deportivo y cultural. Algunos de los *compromisos* correspondían al programa operativo anual de la SEP, o bien, de la administración estatal o municipal, sin embargo, habrá que admitir que se intentó conformar este binomio de unidad-diversidad al reconocer las características peculiares de la ciudad y del municipio y establecer canales de comunicación directa entre las autoridades de todos los niveles y la población que deseara participar en la confección

---

<sup>3</sup> La lista de los 160 compromisos que las autoridades y la ciudadanía asumen en Ciudad Juárez se puede encontrar en <http://todossomosjuarez.gob.mx/estrategia/index.html>

de la estrategia. El costo total aproximado de la estrategia alcanzó los 3,300 millones de pesos, cifra histórica para Ciudad Juárez y de éstos, 800 millones de pesos se asignaron para educación, cultura y deportes. El gobierno de la República estableció un periodo de 100 días para concretar cabalmente cada uno de los compromisos establecidos con la sociedad juarense. De acuerdo a los informes gubernamentales, al término de tres meses el cumplimiento de metas tenía un avance del 70% y al concluir el ejercicio fiscal el 95% de las acciones se había ejecutado, incluso algunas metas fueron rebasadas.

La estrategia cumplió con la orientación de una política pública integral salvo por la oportunidad. Llegó tarde y aunque se cumplieron las metas y la mayoría de las acciones, la situación de Juárez no se ha transformado integralmente como se pretendía; a las autoridades se les olvida que la acción pública debe ser oportuna y permanente. Los altos índices de violencia en Juárez prevalecen al parecer al amparo de la impunidad de las autoridades. ¿Qué se requiere? Un Todos somos Juárez permanente, constante, contundente, pero también es vital un marco jurídico que permita a las autoridades municipales contar con el andamiaje institucional para cumplir con sus responsabilidades, una administración de proximidad, un federalismo administrativo activo, presente y actuante.

## **Reflexiones finales**

La frontera es un área de oportunidades que debe ser analizada y prospectada desde la frontera misma.

Construir un federalismo administrativo en el que las redes de *gobernanza* entre diferentes niveles de gobierno prevalezcan.

Reconocer el binomio de unidad-diversidad para diseñar políticas públicas y programas gubernamentales que recuperen las condiciones, características y perfil de cada municipio.

Aprovechar la ubicación geográfica de la frontera para desarrollar actividades que generen bienestar directo y oportuno para sus habitantes.

Invertir en educación significa invertir en múltiples factores pero el gasto educa-

tivo debe orientarse de manera transparente al cumplimiento de las metas.

Construir un sistema educativo desde el aula, con la participación de los diferentes actores involucrados en el proceso, fortaleciendo principalmente el papel de los docentes.

Integrar estadística específica de indicadores educativos para los estados y municipios fronterizos.

Los indicadores educativos que manejamos reflejan que la situación del sistema educativo es ligeramente mejor a la media nacional en los estados de Coahuila, Chihuahua y Tamaulipas y destacadamente mejor en Baja California, Nuevo León y Sonora, tanto en educación básica como en educación media superior.

Identificar los motivos de la deserción escolar en cualquiera de sus niveles.

Crear incentivos diversos, no sólo de carácter económico mediante becas, para que los niños y jóvenes permanezcan en la escuela.

La escuela debe representar una transformación integral para los individuos además de posibilitar su inserción en el mercado laboral. Si no hay empleo, la educación también fracasa.

Insistir en programas de prevención contra la violencia y las adicciones.

Recuperar el sentido de pertenencia nacional a través de programas de difusión y comunicación social en la zona.

Definir la orientación económica de cada municipio y ciudad fronterizos para establecer centros de estudio e investigación que impulsen el desarrollo de la región.

Producir ciencia y tecnología es la única posibilidad de desarrollo para la zona y para el país entero. Depender tecnológica y científicamente de otras naciones, atenta contra la soberanía, el crecimiento y el desarrollo nacional.

Consolidar la estrategia de Todos somos Juárez para replicarla en la región con oportunidad, incorporando a la sociedad en la definición de las prioridades municipales en cuanto a infraestructura, así como acciones y programas educativos que incluyan la cultura y el deporte.

Planear en educación es un ejercicio cotidiano para quienes están frente a aula, los maestros. También es un proceso indispensable en la administración de la

educación, de lo educativo.

Administrar la educación consiste en dotar de los recursos suficientes, tanto de capital humano como financieros y materiales al sistema educativo de manera oportuna, de acuerdo a un plan, programa y sobre todo, un proyecto escolar. El proyecto escolar debe fundamentar la operación escolar y orientar las reformas administrativas y educativas a nivel nacional.

Más allá de reformas administrativas y encarcelamientos de líderes magisteriales<sup>4</sup>, el foco debe estar en los alumnos, en los maestros y en los directivos. Las reformas educativas serán exitosas a partir de su operación en el sistema educativo y éste se construye a partir de la base para recuperar esas experiencias e integrarlas en las políticas públicas de la educación.

### Referencias bibliográficas

Alba, Castillo y Verduzco. *Migraciones Internacionales en Los grandes problemas de México*.

Tomo III. Colegio de México, México. (2010)

Aboites Aguilar, Luis. *Movimientos de población, 1870-1930 ¿La reanimación del centro y el crecimiento del norte forman un nuevo país? en Los grandes problemas de México*.

Tomo III. Colegio de México, México. (2010)

Blanco, Ismael y Gomá, Ricard. *Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones en Reforma y Democracia*, No. 26, Revista del CLAD, Junio, Caracas. (2003)

Cabrero, Enrique (coord.). *Políticas descentralizadoras en México 1983-1993. Logros y desencantos*. CIDE, México. (1999)

Caminal, Miguel. *El federalismo pluralista. Del federalismo nacional al federalismo plurinacional*.

Paidós, Barcelona. (2002)

Carreras Velasco, M. *Los mexicanos que devolvió la crisis, 1929-1932*.

México, Secretaría de Relaciones Exteriores. (1974)

---

<sup>4</sup> El 25 de febrero de 2013, el presidente Peña Nieto firma la Reforma Educativa con tres vertientes: recuperación de la rectoría del Estado en la educación; ingreso, permanencia y evaluación docente y fortalecimiento del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Un día después la líder del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación fue encarcelada por malversación de fondos de la organización gremial.

- Castles, S., y M.J. Miller. *The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World*. Nueva York, The Guildford Press. (1998)
- Castro Castro, L. J. *Programa de 100 ciudades: Una estrategia de desarrollo urbano regional sustentable y concertado*. (1994)  
 Disponible en: [http://148.206.107.15/biblioteca\\_digital/capitulos/270-4153cxx.pdf](http://148.206.107.15/biblioteca_digital/capitulos/270-4153cxx.pdf).  
 Consultado el 17 de marzo de 2013
- Census Bureau  
 Disponible en: <http://www.census.gov.gov/population/www/documentation/twps0081.pdf>  
 Consultado el 10/02/2013
- Corona, Rodolfo. *Estimación del número de emigrantes permanentes de México a Estados Unidos, 1850-1990* en R. Tuirán (coord.) *Migración México-Estados Unidos, continuidad y cambio*. Conapo. México. (2000)
- Corona Vázquez, Rodolfo.  
 Disponible en: [http://www2.colef.mx/fronteranorte/articulos/FN5/7-f5\\_Caracterizticas\\_demograficas\\_fronteri.pdf](http://www2.colef.mx/fronteranorte/articulos/FN5/7-f5_Caracterizticas_demograficas_fronteri.pdf).  
 Consultado el 17/01/2013.
- Cornelius, WA. *Controlling Unauthorized Immigration from Mexico: The Failure of Prevention through Deterrence and the Need for Comprehensive Reform*. San Diego, Mexican Field Research Program, Center for Comparative Immigration Studies, University of California San Diego. (2008)
- Davies, K. A. (1972) *Tendencias demográficas urbanas durante el siglo XIX en México. Historia Mexicana XXI*.
- Gamio, M., (1991). *Número, procedencia y distribución geográfica de los inmigrantes mexicanos en Estados Unidos*, en J. Durand (comp.), pp. 19-33.  
 [Tomado de M. Gamio, 1930. *Mexican Immigration into the us* Chicago, the University of Chicago Press].
- Estrada, Luis *La ley de Herodes*. 123'. Bandido Films, México. (1999)

Periódico *El Universal*. (2003)

Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/estados/74607.html>, 21/02/2013

Emerich, Gustavo.

Disponible en: <http://www.redalyc.org/redalyc/pdf/136/13602901.pdf> Consultado el 30/01/2013.

Galeana, P. (2006). *Historia de un feminicidio. Las muertas de Juárez*.

Disponible en: [juridicas.unam.mx/sisjur/internac/pdf/10-466s.pdf](http://juridicas.unam.mx/sisjur/internac/pdf/10-466s.pdf)

Consultado el 18/02/2013.

Gamio, M. *Mexican Immigration to the United States*.

Illinois. The University of Chicago Press. (1993)

Gibson, C. y K. Jung. *Historical census statistics on the foreign born population of the United States: 1850-2000*.

Working paper no. 81. Washington, DC (2006)

Gobierno de la República. (2010)

Disponible en: <http://todossomosjuarez.gob.mx/estrategia/index.html>

Consultado en 10, 11 y 23/02/2013.

Immigration National Statistics (2008).

Disponible en: <http://www.uscis.gov/files/nativedocuments/M-708.pdf>.

Consultado el 24/12/21012

Kincannon, (2013)

Disponible en: <http://iipdigital.usembassy.gov/st/english/texttrans/2005/05/20050516170242liameruoy0.133526.html#ixzz2IG6JQloM>, 01/22/2013.

Leví, Lucio. *Federalismo*

En Bobbio y Matteucci. *Diccionario de Política*.

Siglo XXI, México. (1985)

McCaa, R. *El poblamiento del México decimonónico: escrutinio crítico de un siglo censurado*

En *El poblamiento de México. Una visión histórico-demográfica*, vol. III. (1993)

Merino, Mauricio

entrevista en *El mañanero*. Forotv. México. (2013)

Monsiváis, Carlos. *Multiculturalismo y diversidad*

En Diario *El Norte*, Monterrey, junio 4, México. (2000)

- Plasencia Díaz, Adriana. *La federalización de la educación básica en el DF. Una tarea pendiente.* (2010)
- Piñó, Ana. *Con la República bajo el brazo.*  
Tecolote. México. (2006)
- PISA (2012).  
Disponible en: [http://www.pisa.sep.gob.mx/pisa\\_en\\_mexico.html](http://www.pisa.sep.gob.mx/pisa_en_mexico.html),  
Consultado el 10/01/2013.
- PISA, (2013).  
Disponible en: [http://www.pisa.sep.gob.mx/pisa\\_en\\_mexico.html](http://www.pisa.sep.gob.mx/pisa_en_mexico.html),  
Consultado el 26/01/2013
- Portal, Juan Manuel, *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011* (2013)  
Disponible en: <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2011i/indice.htm> 19/02/2013.
- Revueltas, José. *Dios en la tierra* (1944)  
En Monsiváis, Carlos. *Lo fugitivo permanece. 21 cuentos mexicanos.*  
SEP. Biblioteca para la actualización del maestro. México. (1996)
- SEP. *Sistema Educativo de los Estados Unidos. Principales cifras, ciclo escolar 2011/2012.*  
Disponible en: [www.sep.gob.mx](http://www.sep.gob.mx)  
Consultado el 9/01/2013
- SEMARNAT. *Frontera 2012*  
Disponible en: [http://www.semarnat.gob.mx/temas/internacional/frontera2012/Documents/1\\_Programa\\_Frontera\\_2012\\_esp.pdf](http://www.semarnat.gob.mx/temas/internacional/frontera2012/Documents/1_Programa_Frontera_2012_esp.pdf).  
Consultado el 17/01/2013.
- Tuirán y Ávila. *La migración México-Estados Unidos, 1940-2010*  
En *Los grandes problemas de México.* Tomo III.  
Colegio de México, México. (2010)
- Valadés, Edmundo. *La muerte tiene permiso.* (1955)  
En Monsiváis, Carlos. *Lo fugitivo permanece. 21 cuentos mexicanos.*  
SEP. Biblioteca para la actualización del maestro. México. (1996)

# 11 **Cómo la violencia de los cárteles está afectando la colaboración y las relaciones transfronterizas**

Espiridion “A/” Borrego

---

## **Introducción**

Gran parte de la discusión de iniciativas de políticas sobre narcotraficantes se dirige a nivel nacional. La intención de este capítulo es proporcionar una perspectiva local y vista desde un territorio ubicado al otro lado de la frontera de ciudades como Reynosa y Río Bravo, Tamaulipas, México, el Condado de Hidalgo, Texas uno de los que se encuentran a lo largo de una frontera de casi 2,000 millas que separa a Estados Unidos (EE UU) de México. En dicha frontera confluyen cuestiones nacionales importantes para los dos países, tales como la inmigración, la seguridad fronteriza, la violencia de los cárteles, el contrabando de drogas, la trata de personas, las preocupaciones ambientales, problemas de salud entre los que se encuentran brotes pandémicos son cuestiones transfronterizas. El tema que nos ocupa, la violencia de los cárteles, afecta de forma binacional las relaciones transfronterizas y los esfuerzos de colaboración entre las agencias gubernamentales y universidades binacionales. Las instituciones locales se están adaptando a las condiciones cambiantes lo que puede resultar útil también para los demás condados de la frontera, así como para la adición de una perspectiva local al diálogo nacional.

## **Antecedentes**

El Condado de Hidalgo y las ciudades del norte de Tamaulipas, México a través del condado de Hidalgo, tienen una larga historia de colaboraciones transfronterizas entre

los gobiernos locales y estatales. Hay una historia y cultura común entre la población de ambos lados de la frontera, muchos ciudadanos mexicanos son jornaleros que cruzan la frontera para hacer una variedad de trabajos en Hidalgo. Asimismo hay ciudadanos de Estados Unidos que se encuentran viviendo en Reynosa por ser más barato y más conveniente. Hay familias cuyos miembros se distribuyen en ambos lados de la frontera. La universidad local tiene estudiantes de Reynosa que quieren completar su formación universitaria en el Condado de Hidalgo Estados Unidos, la cual tiene aproximadamente un 85% de hispanos/latinos. Hay muchos acuerdos transfronterizos y relaciones entre las comunidades transfronterizas, por ejemplo, cuando hay un desastre cerca de la frontera, como una gran explosión o un incendio, unidades de bomberos de los EEUU responden y brindan asistencia. Estos acuerdos han existido por muchos años.

Los condados de Estados Unidos a lo largo de la frontera tienen muchos puntos en común: se encuentran entre los condados más pobres de los EEUU; muchos de los residentes son de los estratos socioeconómicos más bajos; aproximadamente un tercio de los residentes del lado de los Estados Unidos están por debajo del nivel de pobreza. Esto es mucho más alto que el resto del país.

Texas tiene más de 400,000 residentes a lo largo de la frontera que viven en zonas semi-rurales llamadas colonias, muchas de éstas no tienen agua corriente ni caminos pavimentados. En los condados de Texas a lo largo de la frontera, cerca del 40% de los adultos y el 8% de los niños nacieron fuera de los EEUU. Aproximadamente la mitad de los residentes son bilingües y la mitad de los hogares reciben alguna forma de asistencia pública. Los condados de Hidalgo y Cameron tuvieron las tasas más altas de familias que reciben asistencia pública (Estados Unidos Centros para el Control y la Prevención de Enfermedades (2001).

La violencia de los cárteles en la frontera entre el Condado de Hidalgo y Reynosa se ha incrementado dramáticamente. El 24 de agosto de 2010, el *Borderland Beat* - (en la presentación de informes sobre la guerra mexicana contra los cárteles de drogas), informó que del lado mexicano de la frontera –en la zona conocida como *Frontera Chica*– está

despoblada debido a la violencia de los cárteles (reportero Borderland Bernardo). Barletti (2010) informó que Reynosa es una puerta de entrada para el flujo de drogas en los EEUU y los carteles de la droga están luchando para que siga siendo así. Estos son sólo dos de un flujo continuo de medios de comunicación y de historias que describen la violencia en Reynosa en la frontera con el condado de Hidalgo. El 14 de agosto de 2012, el canal de televisión local KRGV informó de una ola de violencia que se apoderó de Reynosa (KRGV, 2012).

Reynosa no es la única zona en la frontera entre EEUU y México que está sufriendo la violencia de los cárteles, el Río Bravo está al este de Reynosa en el lado mexicano del cruce internacional recientemente terminado. La ciudad de Donna en el Condado de Hidalgo se encuentra en el lado estadounidense de la travesía internacional. El 29 de junio de 2012, *The Daily News* informó sobre los vídeos de los miembros del cártel decapitando a rivales de un cártel en competencia (Roberts, 2012), asimismo, el 28 de septiembre de ese año, *Reuters* informó que el miembro del cártel responsable de las operaciones de drogas en Río Bravo fue condenado (Taylor, 2012). Como se puede observar, hay violencia continua en la frontera con el condado de Hidalgo.

La violencia de los cárteles también afecta la gobernabilidad en México, sobre todo en los estados del norte. Hale (2011) ve la posibilidad de que Tamaulipas llegue a convertirse en un Estado fallido con el resultado de la anarquía; comenta que Tamaulipas ha sido declarado como ingobernable y que seis alcaldes de ese estado se han trasladado a la parte estadounidense y llevan a cabo su trabajo por teléfono con viajes ocasionales a sus comunidades en México. Se incluyen las observaciones del Doctor Tony Payán que revisó su ponencia diciendo que el estado de Tamaulipas es el ejemplo del fracaso para combatir el crimen y que los cárteles han establecido un gobierno paralelo.

También hay una diáspora de estudiantes y personas que huyen de los estados del norte debido a la violencia. Hale (2011) cita informes de los medios mexicanos que dicen que hay 14,000 hogares y casas abandonadas debido a la violencia en Nuevo Laredo, Tamaulipas, México. Él cita la amenaza de los cárteles a los residentes de la ciudad de

Miguel Alemán, de salir o ser matado. Se incluyen informes del Instituto Municipal de Planeación de hasta 116,000 viviendas vacías en Juárez en 2010. Muchos estudiantes abandonan las universidades que se encuentran cerca de los incidentes de violencia.

El Departamento de advertencias de viaje al extranjero del Estado norteamericano alerta de que en el estado de Tamaulipas de manera continua se dan robos a mano armada y de vehículos en las carreteras estatales. No hay rutas de carreteras en el estado que se consideren seguras. Desde 2010, a los empleados del gobierno de Estados Unidos y sus familias se les prohíbe conducir por las carreteras fronterizas. Los empleados también tienen prohibidos los viajes personales en estas áreas. Los viajes por razones oficiales debe llevarse a cabo con precauciones extremas de seguridad (Departamento de Estado de los EEUU, 2012).

La violencia ha estado en el lado mexicano de la frontera, las ciudades en el lado estadounidense tienden a ser algunas de las ciudades más seguras. Un análisis de la actualidad de EEUU en relación a la violencia en las ciudades en el lado estadounidense de la frontera mostraban que eran más seguras que otras ciudades de su estado (Gómez, Gillum, y Johnson, 2011).

El lado estadounidense de la frontera también se ha beneficiado de la mayor inversión en la seguridad fronteriza. El número de agentes de la Patrulla Fronteriza se ha más que duplicado entre 2000 y 2010. El Departamento de Seguridad Nacional ha proporcionado \$ 5 mil millones de dólares para aumentar la seguridad en la frontera (Gómez, Gillum, y Johnson, 2011). El aumento del número de personal a lo largo de la frontera con Estados Unidos beneficia a las comunidades. Las necesidades de vivienda, la educación de sus hijos, y las compras locales contribuyen a las economías locales de las ciudades a lo largo de la frontera.

Uno de los efectos de la violencia de los cárteles es una prohibición pura y simple de los viajes oficiales a México. La Universidad Panamericana de Texas (UPAT) prohíbe a sus estudiantes viajar a México para fines oficiales; dichas restricciones se aplican también

a los funcionarios del condado de Hidalgo. Las ciudades también se ven afectadas, pero responden de manera diferente a la universidad y al Condado de Hidalgo.

### **Universidad Pan-Americana de Texas (UPAT)**

En el año 2006, el Vice Cónsul de México en McAllen se acercó a los Maestros en Administración Pública (MAP) Programa en UPAT. El Vice Cónsul estaba transmitiendo la petición del Cónsul de una relación de colaboración entre el Programa de MAP UPAT y el Consulado mexicano. El cónsul era un sociólogo y antes de que la violencia de los carteles se convirtiera en un problema tan importante, estaba muy interesado en que los profesores y estudiantes llevaran a cabo investigaciones en México, para ello se pidió al vicedcónsul que hablara con los alumnos de la MAP acerca de las relaciones internacionales, los protocolos internacionales y las habilidades diplomáticas. Aproximadamente el 85% de los estudiantes de UPAT son latinos / hispanos, la mayoría habla con fluidez en español e inglés, sin embargo, aprendieron que hablar con fluidez un idioma extranjero y tener orígenes culturales similares no es suficiente para tener éxito en el trabajo a nivel internacional (Borrego y Johnson, 2011).

El Consulado de México invitaría a delegaciones de alto nivel a reunirse con el Condado de Hidalgo y funcionarios del gobierno local. Muchos de los funcionarios del gobierno local no estaban familiarizados con los protocolos diplomáticos mexicanos y no poseían habilidades diplomáticas internacionales por lo que hubo incumplimientos involuntarios de los protocolos diplomáticos lo que dejó a los funcionarios mexicanos descontentos. Como resultado de estos errores involuntarios el cónsul consideró que muchos de los funcionarios del gobierno local necesitaban una formación diplomática misma que el cónsul quería que fuera impartida por la UPAT.

Un *Memorando de Entendimiento* (MOU) para una relación de colaboración se negoció entre el Consulado de México en McAllen y la Facultad de Ciencias Sociales y del Comportamiento de la UPAT. Un grupo de estudiantes participaron activamente en el desarrollo de los programas de formación bajo la guía docente. Los estudiantes asistieron a

las reuniones en el Consulado de México y tomaron notas de la reunión en español y en inglés. Ellos aprendieron a preparar agendas para las reuniones y para practicar sus habilidades diplomáticas en la interacción con los funcionarios del Consulado de México.

Se tomó la decisión mutua entre el Consulado de México y el Colegio de Ciencias Sociales y del Comportamiento de firmar el Memorando de Entendimiento en la formación diplomática, un congresista local de los Estados Unidos inauguró la sesión de entrenamiento. Los estudiantes desarrollaron el programa del evento; manejaron el registro, dieron la bienvenida al congresista y a los funcionarios del Consulado de México y aprendieron la etiqueta diplomática para acoger y albergar un evento internacional y la forma de cumplir con un congresista estadounidense e informar a cada funcionario y escoltarlos a su ubicación. Un estudiante estaba traduciendo del inglés al español la bienvenida que dio el congresista a los funcionarios del Consulado de México, los participantes y el decano de la Facultad de Ciencias Sociales y del Comportamiento. El congresista presidió la firma del *Memorando de Entendimiento entre el Consulado de México y el Colegio de Ciencias Sociales y del Comportamiento* de la UPAT.

Había entre 60 y 70 funcionarios del gobierno local en la formación de Protocolo Diplomático. Los estudiantes crearon los Certificados de Terminación firmados por el Cónsul de México y el Decano del Colegio de Ciencias Sociales y del Comportamiento. Los estudiantes prepararon comunicados de prensa y los enviaron a los medios locales, televisión y prensa. Se reunieron los medios de comunicación locales y los dirigieron a entrevistas con el Cónsul de México y el congresista. Fue un esfuerzo muy exitoso y todos los participantes se mostraron muy satisfechos con los resultados. El cónsul mexicano envió fotos de la ceremonia y un informe a sus superiores en México, por lo que fue muy elogiado.

El memorando de entendimiento entre el Consulado de México y el Colegio de Ciencias Sociales y del Comportamiento permitió a los estudiantes seguir participando en las actividades transfronterizas. El Cónsul de México invitó a los estudiantes y sus profesores a asistir a las reuniones con los funcionarios visitantes del gobierno mexicano. Los estu-

diantes eran invitados oficialmente por la delegación mexicana a visitar y tomar notas. También fueron invitados a almuerzos con los funcionarios mexicanos organizados por el Consulado de México. En estos almuerzos aprendieron que cuando se trabaja con las autoridades mexicanas el desarrollo de relaciones personales cercanas conduce a mejores relaciones profesionales (Borrego y Johnson, 2011).

Los estudiantes se incluyeron en reuniones y almuerzos con una delegación de funcionarios de Ciudad Valles, San Luis Potosí, México. En una de las comidas, la delegación de Ciudad Valles mencionó que estaban interesados en tener paneles solares instalados en las zonas rurales. Los funcionarios del Consulado de México y la delegación visitante miraron al miembro de la facultad que supervisaba los estudiantes de UPAT, él los miró y preguntó: “¿Qué piensan ustedes?, ¿les gustaría ayudar?” Los estudiantes respondieron unánimemente: “Sí.”

Los estudiantes descubrieron que muchos residentes de Ciudad Valles usaban baterías de coche para proporcionar electricidad para iluminar sus hogares y pagaban para que las pilas fueran recargadas. El costo de los paneles solares en realidad era más bajo que el costo de la recarga de las baterías de automóviles en el transcurso de un año. El problema era que los paneles solares requieren que el costo se cubra en una sola vez y la recarga de las baterías de coche tiene menos costos semanales y la mayoría de las familias no tienen el dinero para comprar los paneles solares.

Durante el semestre el funcionario de Ciudad Valles responsable de las relaciones públicas visitó a los estudiantes. Ellos presentarán informes informales sobre los avances de su investigación sin que hubiera discusión sobre los mismos. El presidente Municipal de Ciudad Valles visitó la clase. Los estudiantes desarrollaron el orden del día, le dieron la bienvenida y practicaron traducir mientras hablaba. Los estudiantes informaron al presidente Municipal de su investigación. Para este momento habían incluido información sobre los mejores paneles solares para uso en Ciudad Valles; también incluyeron información sobre las organizaciones no gubernamentales (ONG) que proporcionan financiación para los paneles solares y la asistencia ofrecida en la preparación de las subvenciones

a las ONG para la financiación de los paneles solares. Su informe se presentó al Presidente Municipal de Ciudad Valles y al Cónsul de México. Con lo anterior, la administración pública de Ciudad Valles ofreció paneles solares para algunos de sus residentes.

El cónsul de Estados Unidos en Reynosa, Tamaulipas, México se enteró del trabajo que los estudiantes estaban haciendo y condujo hasta el campus de la Universidad Pan-Americana de Texas en Edinburg, Texas. Fue un viaje de más de 160 millas de ida y vuelta. Los estudiantes presentaron y dieron al cónsul los resultados de sus investigaciones, él los felicitó por la importancia y la calidad de la investigación.

Se invitó a los estudiantes a hacer una presentación de su investigación ante un grupo de ONG en San Miguel de Allende, Guanajuato, México. Las ONG incluidas fueron tanto mexicanas como estadounidenses radicadas en San Miguel de Allende. Un grupo pequeño de estudiantes viajó hacia allá para hacer estas presentaciones, con el apoyo de diapositivas en *PowerPoint* que tenían la misma información en español y en inglés. Las presentaciones de los estudiantes fueron bien recibidas. Se realizaron muchas preguntas a los estudiantes las cuales se contestaron con confianza. Los presidentes/directores de las ONG tuvieron intensas discusiones entre ellos sobre cómo podrían utilizar las técnicas de investigación para mejorar la capacidad de sus organizaciones. Otros departamentos y colegios de la UPAT además de la ya mencionada de Comportamiento y Ciencias Sociales estaban llevando a cabo investigación binacional, transfronteriza y trabajando con el Consulado de México en McAllen. La UTAP había desarrollado una presencia en San Miguel de Allende, que también contó con la Facultad de Artes y Humanidades. Sus estudiantes pueden ir a San Miguel de Allende para aprender sobre las artes locales y música. La población local podría conocer el trabajo que la Facultad de Artes y Humanidades estaba haciendo.

Poco después de que la violencia de los cárteles en México comenzó a aumentar hizo que los viajes por tierra en México fueran más difíciles y peligrosos. La UPAT prohibió a cualquier empleado o estudiante viajar oficialmente a México. La presencia que la UPAT y especialmente la Facultad de Artes y Humanidades tenían en San Miguel se trasladó

al estado de Nuevo México. Estas oportunidades de cooperación se terminaron.

En ese momento, todo parecía que era ordinario y común. En retrospectiva y analizando lo que la violencia de los cárteles ha impedido, ha tenido un impacto muy importante para los funcionarios del gobierno de ambos lados de la frontera, profesores universitarios y estudiantes. Los estudiantes de la UPAT aprendieron a usar sus habilidades de investigación para resolver los problemas de otros países. También aprendieron que al viajar a otro país, representaban a la UPAT y a los Estados Unidos y no sólo a los estudiantes. El proceso de realización de la investigación binacional y transfronteriza, permitió la transición de ser estudiantes a ser profesionales. El trabajo que los estudiantes llevaron a cabo se convirtió en parte de su experiencia profesional en sus hojas de vida. Los estudiantes que solicitaban empleo informaron que se trataba de una parte de su experiencia profesional que los empleadores querían conocer más. El trabajo académico se convirtió en experiencia profesional.

Los estudiantes / profesionales se convirtieron en embajadores de la UPAT y de los Estados Unidos. Ellos fueron capaces de difundir información precisa acerca de los Estados Unidos, la UPAT, su gente y sus costumbres, de la misma manera se convirtieron en embajadores de México. Donde hay percepciones erróneas acerca de México, se corrigen con información precisa. Ellos, junto con su consejero de la facultad desarrollaron relaciones profesionales y personales de toda la vida con funcionarios gubernamentales en México. Estas relaciones servirán para ambos países en el futuro.

Los funcionarios gubernamentales, funcionarios de la universidad y los estudiantes ganaron mucho con las colaboraciones binacionales y transfronterizas. Asimismo, los municipios que participaron en las relaciones binacionales resultaron beneficiados cuando la administración pública de Ciudad Valles fue capaz de proporcionar paneles solares para algunos de sus residentes que habían estado utilizando baterías de coche para proporcionar electricidad para la iluminación de sus hogares (Borrego, 2006-2008).

## Departamento de Salud y Servicios Humanos, Condado de Hidalgo, Texas

El tratado de La Paz de 1983 señala que la zona de la frontera entre Estados Unidos y México se extiende 100 kilómetros hacia el interior de cada país, medida desde el límite internacional (Departamento del Interior). Esto creó una identidad para la región fronteriza. Aunque el Acuerdo de La Paz es más comúnmente utilizado para fines ambientales, también es una forma útil de examinar las cuestiones transfronterizas para la salud. En ese caso, se ofrece una descripción geográfica de lo que es una zona fronteriza. Es útil para entender que la frontera es más grande que la zona fronteriza inmediata.

Sólo el gobierno federal puede negociar tratados con otros países. Los gobiernos locales pueden negociar memorandos de entendimiento (MOU) y acuerdos de cooperación con los gobiernos locales exteriores. Los condados fueron creados por el Estado y no tienen la flexibilidad que muchos gobiernos municipales. En Texas, las leyes locales estipulan que las ciudades son básicamente aquellas con poblaciones de más de 5,000 habitantes. Los estatutos de la ciudad son aprobados por sus residentes. Las ciudades cuentan con una gran autonomía, pues tienen todos los poderes no negados expresamente por la constitución del estado; los condados, por el contrario, tienen solamente las facultades delegadas en ellos por la constitución. En muchos aspectos, los condados administran programas estatales, muchas veces a través de subvenciones del gobierno federal.

Por ejemplo el control de la propagación de enfermedades infecciosas como la tuberculosis, se basa en saber quién está infectado. El Estado de Texas puede emitir comunicados de prensa hacia los profesionales médicos para observar diversas enfermedades. En áreas sin laboratorios médicos, la alerta puede consistir en que el personal médico busque síntomas tales como fiebre alta con sarpullido. El intercambio de información de enfermedades infecciosas es beneficioso para ambos lados de la frontera y es impulsado por los esfuerzos de base y los intereses mutuos. El Departamento de Salud Fronteriza del estado de Texas contrató con el Departamento de Salud del Condado de Hidalgo, una *Alerta Temprana de Vigilancia de Enfermedades Infecciosas* (ATVEI) (Borrego, 2012c). Incluso en las áreas de beneficio a los residentes de ambos lados de la frontera,

puede haber sensibilidades políticas. Un aumento de las enfermedades infecciosas en uno o ambos lados de la frontera podrían inhibir el turismo de la gente de México que viene al Condado de Hidalgo para hacer compras. Hay muchos texanos que visitan los estados del norte de México en invierno; habría menos de ellos si hubiera un aumento en las enfermedades infecciosas, lo que afectaría las economías locales en ambos lados de la frontera. La violencia de los cárteles hace de aquél un flujo unidireccional. Cabe destacar que funcionarios del gobierno mexicano pueden visitar a los funcionarios del lado norteamericano, pero los funcionarios del estado de Texas y el Condado de Hidalgo tienen prohibido viajar a México, debido a la violencia de los cárteles. La tecnología está emergiendo para facilitar las reuniones binacionales, así, el Departamento de Salud Fronteriza del Estado de Texas ha estado utilizando el sistema *Blackboard Collaborate*, que tiene capacidades de teleconferencia, para celebrar reuniones binacionales.

Condados como el de Hidalgo que se encuentran en la frontera deben adaptarse a las condiciones cambiantes creadas por la violencia de los cárteles. Estos condados enfrentan las versiones micro de temas nacionales como la inmigración, la economía, las epidemias y las relaciones binacionales. Para los funcionarios del condado y sus contrapartes en México, estos no son conceptos abstractos, sino cuestiones prácticas; sus responsabilidades se mantienen al cambiar las condiciones. El alto funcionario administrativo del Departamento de Salud del Condado de Hidalgo señaló que hay seis cruces internacionales en este condado y dieciséis cruces internacionales de Laredo, Texas en Brownsville, Texas. Esta es sólo una parte de la frontera entre Texas y México.

El Departamento de Salud y Servicios Humanos del Condado de Hidalgo es responsable de un programa binacional que incluye: la Secretaría de Salud del estado de Tamaulipas, México; las Jurisdicciones de Salud números III y IV; la Comisión de Salud Fronteriza México-EEUU.

El Departamento de Salud y Servicios Humanos del Condado de Hidalgo, también trabaja en colaboración estrecha con el Departamento de Servicios de Salud del estado de Texas, la Oficina de Salud Fronteriza. El Departamento de Salud y Servicios

Humanos del Condado se encuentra en la Oficina de Salud Fronteriza Binacional del Condado de Hidalgo, Reynosa, Tamaulipas. En 2008 los Consejos Binacionales de Salud (BHC) celebraron un taller de planificación estratégica en San Antonio, Texas. La conferencia hizo hincapié en un enfoque de colaboración para temas sanitarios transfronterizos (Oficina de Salud Fronteriza del Departamento de Servicios de Salud del Estado de Texas, 2008).

La atención médica es también un problema. En el condado de Hidalgo el 45% de la población no cuenta con seguro o si cuenta es de cobertura insuficiente. Del 25 al 30% no tiene seguro (estadísticas proporcionadas por el Departamento de Salud del Condado de Hidalgo). Hay altas tasas de obesidad y diabetes. El Departamento de Salud del Condado debe estar alerta sobre enfermedades infecciosas en ambos lados de la frontera. Al otro lado de la frontera, México utiliza un enfoque clínico para el diagnóstico de enfermedades. Un médico diagnostica la enfermedad con base en los síntomas, por el lado de EEUU, se da un paso más allá, se toman muestras de laboratorio, así se convierte en un diagnóstico de laboratorio. Actualmente no hay formas oficiales para entregar muestras biológicas de México a los EEUU, aunque existen métodos no oficiales para lograr esto.

El Condado de Hidalgo también está recurriendo a la tecnología para celebrar reuniones binacionales, su primer intento fue la realización de conferencias vía web mediante la herramienta *anymeeting.com*.; sin embargo no está cumpliendo con sus necesidades. Están en proceso de avance hacia el uso de *Adobe Connect* bajo los auspicios de la Asociación de Funcionarios de Salud Locales de Texas, esto no es gratuito, pero contiene las capacidades que el Departamento de Salud del Condado de Hidalgo requiere. La tecnología se utiliza para videoconferencias, el desarrollo de protocolos binacionales y ejercicios de simulación. Las redes sociales también se están convirtiendo en una herramienta de comunicación, cada vez se utilizan más mensajes de texto y *twitter*, sobre todo cuando se necesitan centros de operaciones de emergencia (COE).

El Condado de Hidalgo mediante el Departamento de Salud y Servicios Humanos está trabajando con la Secretaría de Salud de Tamaulipas, Jurisdicción Sanitaria No. IV-Re-

ynosa para desarrollar protocolos de comunicación binacional locales para una variedad de eventos de salud pública; estos eventos se incluirán antes, durante y después de las investigaciones de vigilancia de casos binacionales, la importación y exportación de muestras, eventos de brotes de enfermedades infecciosas de salud pública, desastres naturales / artificiales y ejercicios de simulación. Los objetivos del proyecto son:

- Mantener colaboraciones binacionales en materia de salud.
- Servir a las necesidades de salud pública a lo largo de la frontera.
- Responder a los casos binacionales de brotes de enfermedades infecciosas de salud pública, a los desastres naturales provocados por el hombre, ejercicios y simulacros.
- Adquirir protocolos de comunicación binacional proporcionados por el Departamento de Salud del Condado de Hidalgo.

El documento nombra a los contactos binacionales y los medios de comunicación, los cuales consisten en teléfonos fijos y conferencias vía web. Como se han vuelto más peligroso los viajes transfronterizos, los funcionarios se están adaptando a las nuevas condiciones, añadiendo las comunicaciones basadas en Internet (Borrego, 2012b).

### **Programa de *Ciudades Hermanas* de la Ciudad de Mission, Texas**

La Ciudad de Mission fue elegida debido a las relaciones activas y colaborativas que ha creado a través de este programa. El alcalde de la Ciudad Mission y varios funcionarios han creado un programa innovador que fomenta las relaciones internacionales de una manera que fortalezca las capacidades de la ciudad en dos partes. Funcionarios de la administración local se están adaptando a los retos que la violencia de los cárteles está creando. Actualmente tienen doce ciudades hermanas.

La Ciudad de Mission también se ha visto afectada por el peligro y la dificultad de viajar en el lado mexicano de la frontera. Antes del aumento de la violencia, era común mover el equipo, vehículos y materiales que las ciudades de México pudieran necesitar. Después de pasar por la aduana, personal de la ciudad podía conducir los vehículos o equi-

pos a través de México. Durante los últimos cuatro años y medio, no ha habido viajes locales. En un giro irónico, es más fácil visitar ciudades hermanas que están más lejos y que tienen aeropuertos. El personal de la ciudad puede volar y no tener que conducir a través de las carreteras peligrosas cerca de la frontera.

El hecho de que la Ciudad de Mission haya ampliado sus acuerdos con otras ciudades hermanas en México es un testimonio de los beneficios que estos programas proveen a ambas comunidades. Uno de los aspectos de la cultura mexicana es que las relaciones de negocios surgen de las relaciones personales (Borrego y Johnson, 2011). Como Director del Servicio Civil, Jesse Lerma, Jr. y el Subgerente de Ciudad Aida Lerma comentaron que: “Llegamos a conocer a los funcionarios mexicanos y sus familias. Algunos de ellos se quedan en nuestra casa. Formamos relaciones a largo plazo y amistades e intercambiamos cultura y tradiciones”.

Un ejemplo de este intercambio cultural es que funcionarios de sus ciudades hermanas mexicanas pongan altares del *Día de los Muertos* como lo harían en sus ciudades. La celebración del Día de Muertos se presentó fuera de las costumbres prehispánicas y españolas en México y América Central. La gente recuerda y conmemora la vida de los familiares y amigos difuntos y dan la bienvenida al regreso de sus espíritus (Museo Virtual Latino Smithsonian). Las familias pueden crear altares del Día de Muertos en sus hogares, mismos que tendrán fotos de quienes han partido. Hay muchos recuerdos de sus vidas y es común proporcionar alimentos y otras ofrendas. Se encienden velas y puede haber esqueletos y calaveras de azúcar o dulces. Aunque el Día de Muertos se inició en México y América Central, su celebración en los EEUU está aumentando. Funcionarios de las ciudades hermanas mexicanas crean los altares de acuerdo con sus costumbres, que pueden variar de una localidad a otra en México, así la comprensión cultural se ve reforzada entre los participantes.

Esto puede parecer sólo un intercambio cultural pero en realidad se trata de la competencia cultural. El respeto y la comprensión de la cultura del otro es una habilidad de gestión que se requiere cada vez más de los funcionarios del gobierno de los EEUU

y otros países. La globalización está aumentando la interacción entre el gobierno y los negocios profesionales de diferentes países.

Los cambios demográficos en los EEUU están dando lugar a una mayor diversidad, donde se proyecta que los blancos no van a ser la raza mayoritaria hacia mediados de la década del 2040. Los profesionales tienen que ser culturalmente competentes para ser eficaces y tener éxito en este entorno cada vez más multicultural y complejo. Programas como este tienen elementos que son parte de ser culturalmente competente, lo primero es el respeto y la comprensión de la cultura del otro.

Programas como el de las ciudades hermanas crean un terreno común o una cultura compartida. La cultura referida a tradiciones y prácticas profesionales que faciliten proyectos de colaboración crean un ambiente y un sentido de inclusión que favorece el ambiente profesional de un equipo de trabajo, en lugar de dos grupos separados e independientes (Borrego y Johnson, 2011). Esta es una de las diversas formas en que se han mejorado las capacidades profesionales de los funcionarios de ambas ciudades.

A la relación de *Ciudades Hermanas* entre Laredo, Texas y Nuevo Laredo, Tamaulipas, se le atribuye el éxito del comercio internacional y las economías altamente integradas de ambas ciudades, así los vínculos sociales y culturales llevaron a una mayor integración de las economías transfronterizas; al igual que en Ciudad Mission hay celebraciones de fiestas y eventos binacionales compartidos, la relación de Ciudades Hermanas es clave para esta integración (Maríñez y Vivas, 2011).

Una de las razones por las que se eligió el programa de *Ciudades Hermanas* de Mission, es que se está expandiendo bajo el liderazgo del alcalde Norberto Salinas, quien es muy activo y hace muchos esfuerzos de colaboración. Un acuerdo de ciudades hermanas entre Ciudad Mission y una ciudad hermana en México, establece el marco jurídico para la realización de actividades de cooperación. La Ciudad de Misión proporcionó una copia de su acuerdo con la ciudad de Casimiro Castillo, Jalisco, como un ejemplo. Las relaciones y acuerdos resultantes buscan fortalecer la gobernanza de las

dos ciudades, por ejemplo, en su Artículo III especifica que el propósito del acuerdo es que intercambien experiencias, así como propiciar la enseñanza profesional y el desarrollo económico en beneficio de ambas partes.

Las actividades de la ciudad hermana se ejecutan sin ningún costo para la Ciudad de Mission, a excepción de los gastos del personal que trabaja en actividades específicas. Hay una considerable donación de materiales y vehículos a muchas de las ciudades mexicanas, como equipo o ropa de protección para el departamento de bomberos que ha sido dañado y ya no puede ser utilizado por la ciudad de Mission. Este equipo y ropa de protección se pueden reparar y seguir siendo útiles a sus contrapartes mexicanas.

Algunos ejemplos de instalaciones contra incendios que han sido transferidos son: tenazas hidráulicas y esparcidores, escaleras, ropa de protección contra incendios, y mangueras. La transferencia de equipo y ropa de protección, también se acompañan de una amplia formación. Puerto Vallarta, Jalisco tiene una población de alrededor de 300,000 habitantes, dispone de una estación de bomberos que protege toda la ciudad, sus camiones no tenían mangueras; dado que muchas casas tienen estructuras cilíndricas, en muchos casos, era más fácil dejar que las casas se quemaran. Por el contrario la Ciudad de Mission con una población de aproximadamente 50,000 habitantes, tiene cinco estaciones de bomberos. La Ciudad de Mission proporcionó mangueras de incendio a Puerto Vallarta para mejorar su capacidad de lucha contra el fuego.

El 25 de septiembre de 2012 el alcalde municipal, Efraín De León León, de Valle Hermoso, Tamaulipas reconoció las relaciones entre las instituciones de los gobiernos respectivos que llevaron a la donación de unas tenazas hidráulicas por parte de la Ciudad de Mission (Hoy Tamaulipas/Valle Hermoso, 2012). Con el equipo y la formación, muchas vidas pueden ser salvadas. Ha habido muchas donaciones que vienen de los distritos escolares locales y las ciudades vecinas a través de Texas que se han dado a las ciudades hermanas de Mission. Los funcionarios están buscando siempre el equipo que está en buenas condiciones de trabajo y que puede ser donado a la Ciudad de Mission, la cual luego dona aún más a sus respectivas ciudades hermanas y comunidades

en México que tienen esas necesidades. Además, los *amigos* del Comité de las Ciudades Hermanas de Mission hacen contribuciones personales para apoyar las adquisiciones de suministros cuando es necesario.

En los tiempos anteriores al estallido de la violencia en México, la transportación del equipo y ropa de protección era relativamente simple. El Director del Servicio Civil, Jesse Lerma, Jr. mostró fotos de la camioneta que usó con un remolque para transportar equipo y material al lado mexicano, después de completar el papeleo de Aduanas y el traslado de los materiales. La violencia de los cárteles ha terminado la simplicidad de la transferencia de material, puesto que es peligroso e imprudente para los empleados municipales de Estados Unidos viajar hacia las regiones fronterizas de México. Pero como sucede cuando la forma habitual de hacer negocios no se puede hacer oficialmente, surgen maneras informales e innovadoras. Dada la situación, es mejor no mencionar estos métodos informales e innovadores, pues al hacerlo se pueden crear situaciones de peligro para los involucrados (Borrego, 2012a).

Es común que cuando hay una emergencia inmediatamente al otro lado de la frontera, los gobiernos locales de los Estados Unidos provean asistencia. El 18 de septiembre de 2012 ocurrió un incendio en una planta de gas de PEMEX en las afueras de Reynosa, una ciudad fronteriza con McAllen y Mission en el Condado de Hidalgo, Texas, en donde al menos 26 personas perdieron la vida (CNN, 2012). La Ciudad de Mission estaba dispuesta a que sus bomberos ayudaran a prestar asistencia. El autor de la nota estaba hablando con el administrador de otra ciudad cerca de Mission, quien dijo que había recibido una solicitud de ayuda, pero decidió que no iba a enviar los bomberos de su ciudad, lo cual es muestra clara de que la violencia está disminuyendo las relaciones de ciudades transfronterizas y su capacidad para proporcionar asistencia mutua.

## Conclusiones y recomendaciones

Las regiones fronterizas entre los EE.UU y México tienen mucho que aportar al diálogo nacional, aquéllas tienen una larga historia de relaciones transfronterizas y colaboracio-

nes binacionales. Muchos de los problemas nacionales, como la inmigración, el bio-terrorismo, las pandemias y cuestiones infecciosas transitan por las regiones fronterizas. Los gobiernos locales se benefician de los acuerdos transfronterizos que proporcionan asistencia y ayuda mutua en caso de incendios o desastres naturales. La violencia de los cárteles ha llevado a la prohibición a los funcionarios estadounidenses de viajar a México. Esto hace que el flujo de funcionarios del gobierno tenga un solo sentido; sin embargo la tecnología se está convirtiendo en una forma de continuar las reuniones sin que funcionarios de Estados Unidos tengan que viajar físicamente a México.

Slack, *et al* (2012) señala que las restricciones de viaje en el norte de México han incrementado la necesidad de tecnologías de la comunicación. Ellos discuten el uso de la comunicación y los medios de comunicación social en colaboración transfronteriza. El equipo de investigación utilizó *Skype*, *Facebook*, *Twitter* y sistemas de información geográfica para la comunicación binacional. Estas son herramientas muy útiles; hay una nueva herramienta que puede revolucionar la investigación binacional y genera mayor capacidad gubernamental, la colaboración. *Cursos Abiertos Masivos en Línea* (CAML) los cuales están recibiendo mucha atención de los medios. Los CAML están todavía en la fase experimental, pero muchas universidades están empezando a desarrollar formas de utilizar estas capacidades.

Los CAML se pueden utilizar como un método tecnológico para tener las interacciones transfronterizas y las relaciones que habían sido tan frecuentes a lo largo de la frontera de los EEUU y México, esta tecnología estaría disponible para los participantes binacionales ubicados lejos de la frontera. La política se enmarca comúnmente en términos legislativos; sin embargo, los grupos interesados de individuos informados y comprometidos con propuestas bien pensadas, pueden tener una influencia considerable en el proceso político. Los CAML pueden convertirse en comunidades de aprendizaje donde los particulares logren investigar y desarrollar propuestas.

Riddle (2012) describe que los CAML pueden empezar a funcionar en cualquier momento y ser de cualquier magnitud. El público está en todo el mundo y muchas de las

clases son gratuitas, aunque las universidades están explorando cobrar por certificados de finalización. Riddle (2012) ve una posibilidad para el desarrollo profesional donde los CAML incluyen un certificado que es reconocido por muchos empleadores.

Junto con el aumento de los CAML está el surgimiento de consorcios que los utilizan. Un consorcio es edX, que es una asociación de \$ 60 millones de dólares, entre el Massachusetts Institute of Technology (MIT) y la Universidad de Harvard. Otras universidades se están uniendo a esta asociación. Por otro lado Coursera es un consorcio de treinta universidades como Stanford, Michigan, Princeton, y otros. Generalmente los CAML son libres.

El consorcio por lo general no ofrece grados, pero pueden emitir certificados de conclusión. Más de un millón de estudiantes de casi 200 países han tomado clases de *Coursera* (McCormick y Groll, 2012). Los CAML parecen ser la ola del futuro y, sin duda, las universidades encontrarán un modelo de negocio exitoso. Son las herramientas de comunicación mediante la tecnología las que permiten la creación de *Comunidades de Aprendizaje en Administración Pública* (CAAP) que son útiles.

La tecnología o plataforma para los CAML contiene herramientas de comunicación muy útiles. Los participantes tienen acceso a un sistema de correo electrónico de su clase, *wikis*, *blogs*, revistas, foros de discusión y equipos de teleconferencia. Las clases pueden ser de cualquier magnitud y se puede acceder en cualquier lugar del mundo que tenga una conexión a Internet. La Universidad Pan-Americana de Texas se ha unido a edX. El suscrito analiza las implicaciones con el personal de la universidad responsable de las clases en línea. Al suscrito se le dijo que la tecnología en línea es propiedad de edX y no de la UPAT, por lo que puede ser utilizada por personas ajenas a la universidad. Esto abre la puerta a un mundo nuevo, el Centro de UPAT para el Aprendizaje en Línea, Enseñanza y Tecnología (CALET) está interesado en usar edX para programas innovadores. Se puede suponer que otras universidades también estén interesadas.

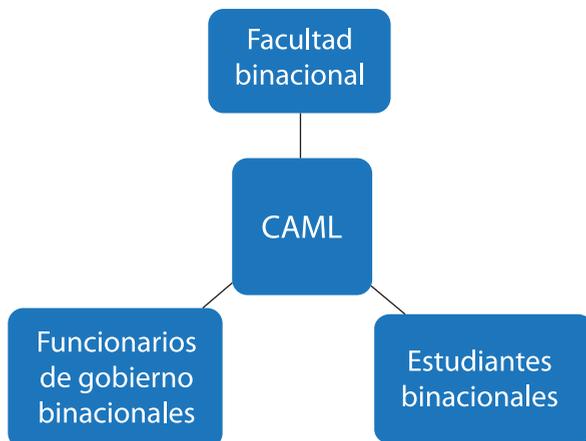
Los CAML permiten incrementar la colaboración entre la UPAT y el Consulado de Méxi-

co en McAllen sin las restricciones de viaje ni limitaciones de distancia. La tecnología de los CAML crea un entorno de comunicación que se presta para ser usado de manera binacional. Se puede crear fácilmente una comunidad internacional de aprendizaje de la administración pública, todo lo que se necesita es la facultad, interesados, funcionarios binacionales e internacionales, estudiantes binacionales con una dirección de correo electrónico y acceso a internet. Es útil si se piensa en un CAML como una comunidad de aprendizaje colaborativo con herramientas de comunicación maravillosas en lugar de una clase. Estas clases en línea están disponibles las 24 horas todos los días y la clase es abierta. Los participantes pueden acceder en cualquier momento. Sólo la función de teleconferencia requiere que todos estén en línea al mismo tiempo; la herramienta de teleconferencia puede ser utilizada para grabar las sesiones; los participantes inician la sesión y pueden ver la discusión, escribir comentarios o preguntar.

La comunidad de aprendizaje de la administración pública (CAAP) es una herramienta que puede ser desarrollada y programada; puede ser abierta o cerrada de manera que sólo un grupo preseleccionado puede acceder a la clase. La facultad de registro tiene el control del diseño y puede seleccionar las herramientas de comunicación que se utilizarán. Las herramientas de comunicación que están disponibles en las plataformas en línea son foros de discusión, *wikis*, *blogs*, un sistema de correo interno, revistas, y colaboración (una herramienta de videoconferencia).

Los paneles de discusión permiten hilos de comunicación en respuesta a una pregunta; los wikis permiten a los participantes crear un documento conjunto; los blogs permiten que los participantes tengan sus propios blogs individuales; el sistema de correo electrónico es interno e incluye a todos los participantes. Los participantes pueden mantener sus propias revistas; el sistema *Blackboard Collaborate* permite videoconferencias entre todos los grupos de los participantes; *PowerPoint* y videos se pueden subir a la CAAP. Todas las herramientas de comunicación están ahí, lo único que falta es el propósito.

La CAAP permite la investigación binacional, impartición de clases y la formación, por ejemplo, de 3 a 4 miembros de la facultad, de 3 a 4 universidades de los EEUU y México



se comprometen a ser facilitadores o profesores para una CAAP que está investigando un tema en particular para un municipio mexicano. Esto puede ser similar al trabajo que los estudiantes de UPAT realizaron en Ciudad Valles. Estudiantes dispuestos de todas las universidades pueden localizar estudiantes y agruparse en equipos binacionales. Funcionarios del gobierno pueden ser invitados a participar; en su caso, los consulados mexicanos, miembros del Congreso Local interesados en cuestiones de Estados Unidos–México son bienvenidos a ayudar; la discusión es en ambos idiomas; vídeos y grabación de audio se pueden subir a la nube. El producto final es el conjunto de recomendaciones que se presentan a las autoridades de la facultad y del gobierno. Todo esto se puede lograr sin tener que cruzar físicamente la frontera.

Proyectos como estos permiten a los estudiantes utilizarlos como experiencias profesionales. Aprender a representar a sus universidades y países es una habilidad útil. Una de las lecciones aprendidas en la UPAT durante la colaboración con el Consulado de México, es la importancia de las relaciones personales en el desarrollo y fortalecimiento profesional. Las relaciones personales y profesionales se pueden desarrollar con las herramientas de comunicación en los CAML, luego, en su caso, los participantes pueden utilizar las organizaciones profesionales, tales como la *Asociación Americana de Administración Pública* (ASPA por sus siglas en inglés) y su Conferencia Nacional para

reunirse y presentar sus resultados. Varios proyectos como este pueden llegar a ser un programa Estados Unidos-México.

La tecnología en línea actual tiene vastos recursos de comunicación, donde las comunidades de aprendizaje pueden ser iniciadas. La mayor parte del esfuerzo para clases en línea descansa en el uso de la tecnología como una alternativa a las clases presenciales. En este sentido, ha habido poco o ningún esfuerzo para utilizar la tecnología a fin de establecer comunidades de aprendizaje binacionales e internacionales. Empleando los ejemplos de este capítulo demuestro que estamos en el momento perfecto para desarrollar modelos para este tipo de tecnología.

### Referencias bibliográficas

Armendariz, J. *Tradition alive*,

The Monitor, 04 de noviembre de 2012. Page B1. (2012)

Barletti, Don. *Reynosa, Mexico where the drug cartels rule*,

Los Angeles Times, (2010)

Disponible en: <http://framework.latimes.com/2010/11/05/reynosa-mexico-where-the-cartels-rule/#/0>.

Consultado el 18 de noviembre de 2012

Barnes, Taylor. *Who's creating us jobs? Mexicans*, (2010)

Disponible en: <http://www.csmonitor.com/Business/2010/0302/Who-s-creating-US-jobs-Mexicans>.

Consultado el 02 de noviembre de 2012

Borrego, Espiridion.

*Notes taken during University of Texas Pan American and Mexican Consulate in McAllen, Texas*,

Memorandum of Understanding for Collaboration. (2006– 2008)

Borrego, Espiridion, (a) (2012).

Personal interviews and clarification emails, with City of Mission, Texas, Deputy City Manager

Aida Lerma and Civil Service Director Jesse Lerma, Jr. conducted on October 22, 2012.

Borrego, Espiridion, (b), (2012).

Personal Interviews and clarification emails with Hidalgo County Health and Human Services Department Officials; Chief Administrative Officer Eduardo Olivarez and Lauren Garcia, Binational Coordinator, conducted October, 26, 2012.

Borrego, Espiridion, (c) (2012). Phone interview and clarification emails with R.J. Dutton, Director Office of Border Health, Texas Department of State Health Services conducted on October 29, 2012.

Borrego, Espiridion and Johnson, Richard. *Cultural competence for public managers:*

*Managing diversity in today's world,*

CRC Press Taylor & Francis Group, Boca Raton, FL, (2011)

Borderland Beat Reporter Bernardo, (August 24, 2010).

*Reynosa, Tamaulipas: Urban Warfare* 8/24/2010, Borderland Beat, *Reporting on the Mexican Cartel Drug War,*

Disponible en: <http://www.borderlandbeat.com/2010/08/reynosa-tamaulipas-urban-warfare.html>.

Consultado el 16 de noviembre de 2010

CNN Wire Staff. *26 killed in blaze at Mexican gas facility near border.* (2012)

Disponible en: <http://www.cnn.com/2012/09/18/world/americas/mexico-refinery-explosion/index.html>.

Consultado el 30 de octubre de 2012

Gomez, Alan, Gillum, Jack y Johnson, Kevin. *us border cities prove havens from Mexico's drug violence,* USA Today, (2011)

Disponible en: [http://usatoday30.usatoday.com/news/washington/2011-07-15-border-violence-main\\_n.htm](http://usatoday30.usatoday.com/news/washington/2011-07-15-border-violence-main_n.htm).

Consultado el 18 de noviembre de 2012

Hale, Gary J. *A "Failed State" in Mexico: Tamaulipas declares itself ungovernable,*

Nonresident Fellow in Drug Policy, James A. Baker,

Institute for Public Policy, Rice University. (2011)

Hendricks, D. *Hotel courts foreign investors,* (2012)

The Monitor, 05 de noviembre de 2010, pp 1

- Hoy Tamaulipas/Valle Hermoso Staff. *Donan equipo para el departamento de bomberos de Valle Hermoso*, (2012)  
Disponible en: <http://www.hoytamaulipas.net/notas/53729/Donan-equipo-para-el-departamento-de-bomberos-de-Valle-Hermoso.html>.  
Consultado el 31 de octubre de 2012
- KRGV. *Violence erupts in Reynosa*, (14 de agosto de 2012)  
Disponible en: <http://www.krgv.com/news/violence-erupts-in-reynosa/>  
Consultado el 16 de noviembre de 2012
- McCormick, Ty y Groll, Elias. *Rise of the MOOCs*.  
Foreign Policy.com (2012)  
Disponible en: [http://www.foreignpolicy.com/articles/2012/11/26/rise\\_of\\_the\\_moocs?page=0,0](http://www.foreignpolicy.com/articles/2012/11/26/rise_of_the_moocs?page=0,0)  
Consultado el 20 de noviembre de 2012
- Mariñez, Freddy y Vivas, Leonardo. *Violence, governance, and economic development at the U.S.-Mexico border: The case of Nuevo Laredo and its lessons*, (2011)  
to be presented at the Puentes Consortium 2nd. Annual on US-Mexico Border Security, February 2011.  
Office of Border Health, *Texas State Department of Health Services* (2008).  
Disponible en: <http://www.dshs.state.tx.us/borderhealth/BHC.shtm>  
Consultado el 02 de noviembre de 2012
- Riddle, Randy. *MOOCs: What do they have in higher education?*  
Duke Center for Instructional Technology, (2012)  
Disponible en: <http://cit.duke.edu/blog/2012/09/moocs-what-role-do-they-have-in-higher-education/>  
Consultado el 04 de noviembre de 2012
- Roberts, Christine. *Drug cartel beheadings video surfaces*,  
NY DailyNews.com (2012)  
Disponible en: [http://articles.nydailynews.com/2012-06-29/news/32475737\\_1\\_gulf-cartel-drug-cartel-leader-zetas-cartel](http://articles.nydailynews.com/2012-06-29/news/32475737_1_gulf-cartel-drug-cartel-leader-zetas-cartel)  
Consultado el 18 de noviembre de 2012
- Sister City International, *web site information on Sister City Mission and History* (2012).  
Disponible en: <http://sister-cities.org/mission-and-history>  
Consultado el 29 de octubre de 2012

- Slack, Jeremy, Whiteford, Scott, Zavala, Sonia Bass, y Lee, Alison Elizabeth. *The use of social media as a tool for collaborative research on the U.S. – Mexico border, The Puentes Consortium.* (2012)
- Smithsonian Latino Virtual Museum. *Smithsonian Día de Muertos Festival: A second life experience!*  
 Disponible en: <http://latino.si.edu/education/LVMDayoftheDeadFestival.htm>  
 Consultado el 30 de octubre de 2012
- Taylor, Jared (2012). *us jury convicts Mexico's Gulf Cartel manager in drug case,*  
 Reuters (28 de septiembre de 2012)  
 Disponible en: <http://www.reuters.com/article/2012/09/29/us-usa-mexico-drugs-idUBRE88S02F20120929>.  
 Consultado el 18 de noviembre de 2012
- Texas Citrus Festival, *City of Mission website,*  
 Disponible en: <http://www.missiontexas.net/events/annual-events/texas-citrus-fiesta>  
 Consultado el 31 de octubre de 2012
- Texas Constitution, *Article 11, Municipal Corporations, Sections 4 & 5,*  
 Disponible en: <http://www.statutes.legis.state.tx.us/Docs/CN/htm/CN.11.htm>  
 Consultado el 05 de noviembre de 2012
- Texas Health and Human Services Commission's *Texas Healthcare and Quality Improvement Program's Medicaid 1115 Waiver, July 13, 2011,*  
 Texas State Historical Association,  
 Disponible en: <http://www.tshaonline.org/handbook/online/articles/mvhek>  
 Consultado el 05 de noviembre de 2012
- United States Centers for Disease Control and Prevention. *Preventing and controlling tuberculosis along the us-Mexico border: work group report.* (2001)  
 MMWR 2001; 50 (No. RR-1)
- United States Department of the Interior, *United States-Mexico Border Area Border Field Coordinating Committee,*  
 Disponible en: [http://www.cerc.usgs.gov/fcc/docs/fact\\_sheets/fact\\_1/doi\\_us-mx\\_border\\_fcc\\_fact\\_sheet\\_1.html](http://www.cerc.usgs.gov/fcc/docs/fact_sheets/fact_1/doi_us-mx_border_fcc_fact_sheet_1.html)  
 Consultado el 02 de noviembre de 2012

United States Department of State, (2012),

Disponible en: [http://travel.state.gov/visa/immigrants/types/types\\_5780.html#overview](http://travel.state.gov/visa/immigrants/types/types_5780.html#overview)

Consultado el 12 de noviembre de 2012

United States/Mexico Sister Cities Association,

Disponible en: <http://www.usmsca.org>

Consultado el 29 de octubre de 2012

# 12 La frontera México-Estados Unidos bajo presión: los efectos de la interdependencia bilateral en la hechura de las políticas públicas bilaterales

Oscar Mauricio Covarrubias Moreno

---

## Introducción

Cada vez más, los profesionales, académicos y estudiantes de la administración pública, deben tratar con problemas que no respetan fronteras. Una nueva generación de problemas complejos e interconectados hace necesario mejorar los procesos de toma de decisiones, no sólo dentro de los países, sino también entre ellos. La resolución de los asuntos que conciernen a México y los Estados Unidos como países federales, requiere de políticas integrales y coordinadas a nivel nacional y binacional. Sus problemas son demasiado complejos como para suponer que pueden ser resueltos unilateralmente o con una acción basada en la frontera. De lo que se debería estar hablando, es de la combinación o complementariedad adecuada de las políticas de ambos países. Lo cual, requiere del liderazgo y compromiso razonable en ambos lados de la frontera. Hasta que esto suceda, no vamos a hacer ningún progreso.

Como naciones vecinas, México y los Estados Unidos enfrentan una serie de problemas comunes como el narcotráfico, la inmigración, el crimen organizado, la degradación del medio ambiente, la escasez de agua, los desastres naturales, las enfermedades infecciosas, y otros, cuya solución exige un nuevo nivel y formas innovadoras de coordinación bilateral.

Estas cuestiones entran en la categoría de asuntos que ningún país puede resolver por sí solo, son demasiado complejas y su solución requiere un nuevo enfoque que refleje el mundo tal como es, no como lo que solía ser. Se requiere una visión comprehensiva para entender adecuadamente la naturaleza e interrelaciones entre dichos problemas y poder desarrollar mejores soluciones.

Los riesgos asociados a las cuestiones bilaterales, desafían la autosuficiencia de los límites y las agendas nacionales e instan a los gobiernos de ambos países a construir alianzas. Las zonas comunes amenazadas demandan una responsabilidad compartida y una acción conjunta (Innerarity, 2009). Las acciones unilaterales y circunscritas en la frontera son más costosas e inefectivas, mientras que las acciones basadas en un enfoque integral y la cooperación pueden llevar a soluciones más eficaces y duraderas.

Esto representa un gran desafío para los Estados Unidos y México porque, en su calidad de países federales, forjar soluciones nacionales y bilaterales, implica principalmente dos cosas: primer empoderar a todos los niveles de gobierno, a nivel estatal y local; segundo, mejorar sustancialmente la coordinación dentro y entre los dos países de una visión estratégica y compartida acerca de los graves problemas que enfrentan.

Este trabajo se ocupa de la frontera común en el contexto de la compleja relación entre los dos países. La frontera común es quizás la región que condensa y refleja con más intensidad que otras, la interdependencia bilateral. Severamente afectada y bajo la *presión por la acción*, la frontera tiende a ser el principal punto en torno al cual los gobiernos construyen sus respuestas. Sin embargo, un enfoque más comprehensivo es necesario, porque los problemas fronterizos no son más que expresión de fenómenos socio-económicos y políticos de mayor envergadura.

Este documento consta de tres apartados. En primer lugar, ofrece una visión general de los problemas públicos sin fronteras y su impacto en la formulación de políticas. Segundo, examina el crecimiento de la interdependencia entre México y los Estados Unidos en su calidad de sistemas federales. Por último, analiza en el contexto de la compleja

relación entre ambos países, el papel de frontera común como una región de “presión por la acción” y como punto de referencia en la formulación de las políticas relacionadas con las cuestiones bilaterales.

### ¿Qué son los problemas sin fronteras?

En muchos sentidos, los problemas que afectan el bienestar y la prosperidad de la sociedad en el siglo XXI son *problemas sin fronteras*. No sólo porque no respetan límites geográficos, sino también los límites de naturaleza jurisdiccional, funcional y temporal que han orientado el estudio y la práctica de la administración pública. Un modo en que nos podemos aproximar al desafío que suponen para la actividad política, es su caracterización como problemas transversales en tres coordenadas o dimensiones: espacial, causal y temporal.

La primera dimensión alude a que son cuestiones que atraviesan los límites espaciales en diferentes escalas: local, regional, nacional y global; a fenómenos que han desarrollado su propia geografía ignorando las fronteras político-administrativas existentes. Más aun, los mapas de los distintos problemas se superponen creando un complejo diseño cartográfico que perturba a las administraciones públicas, tan acostumbradas a manio-  
brar de acuerdo con una visión territorializada.

En el mundo actual, la globalización caracterizada por la dispersión de la producción y la movilidad de los flujos de capital e información, conlleva de manera simultánea la propagación de otros importantes fenómenos sociales que, al igual que las actividades económicas, se despliegan en el ámbito *supra* o global y no en los confines territoriales y jurídicos del Estado-nación.

En palabras de Saskia Sassen (2003: 31), el fortalecimiento y formación de las cuestiones globales, se asienta sobre la existencia de un sistema económico global y en el desarrollo paralelo de diferentes soportes institucionales para los flujos monetarios y mercados transfronterizos.

Como resultado del profundo efecto que las tecnologías de la información han tenido en la organización espacial de la actividad económica, hablar de la geografía de los fenómenos globales, implica referirse a una espacialidad no solo real, sino también virtual. Esto aplica para un amplio rango de actividades. En el caso del crimen organizado, este tipo de geografía des-territorializada le representa mayores posibilidades de proliferación y de evasión de las prácticas convencionales de vigilancia.

Muchas veces los países se encuentran en medio de procesos de escala regional o global tratando de hacer frente de manera unilateral a problemas sin disponer de una estrategia integral. Ejemplo de ello, lo ofrece la lucha antidroga que se libra en el continente americano, la cual teniendo su mayor peso en la vertiente policial y militar no ha podido evitar que el consumo de estupefacientes se haya elevado de manera exponencial. Según la *Comisión Global de Políticas de Drogas* de la ONU: “Los gastos gubernamentales en infructuosas estrategias de reducción de la oferta y en encarcelamiento reemplazan a las inversiones más costo-efectivas y basadas en la evidencia orientadas a reducir la demanda y los daños asociados (CGPD, 2011)”.

México ilustra el caso de países que insertos en procesos supranacionales y en ausencia de estrategias comprehensivas, muchas de las acciones que despliegan sus gobiernos tienen muy pocas probabilidades de éxito. Es decir, si no se interrumpen los circuitos regionales de oferta-demanda de la droga, ni se frena el tráfico de armas, ni se incautan los recursos a los grupos delictivos.

Como reclama un editorial del diario *El Universal* al gobierno de los Estados Unidos: “En México se libra una guerra donde, como se ha dicho hasta la saciedad, nosotros ponemos los muertos mientras nuestros entrañables vecinos se encargan del lavado de dinero, la venta de armas y el abuso de las drogas (El Universal, 2010).” Se trata de dos caras de un mismo problema, dos territorios de una misma geografía, dos síntomas de una misma enfermedad.

De esta manera, la dinámica de los fenómenos sociales contrasta o pone en cuestiona-

miento la estabilidad de las fronteras definidas de acuerdo a criterios funcionales, territoriales, políticos o incluso culturales. Los mapas creados por los problemas públicos no tienen fronteras fijas. Por el contrario, sus fronteras se definen o modifican al ritmo de su propia dinámica y virulencia.

La segunda dimensión que explica la compleja naturaleza de los asuntos con los que deben lidiar los gobiernos en la actualidad, alude a las numerosas causas y variables que involucran los problemas sociales, lo que hace que su atención interese a distintos sectores de la administración pública. Al respecto, es pertinente citar a Joan Prats (2005), para quien la mayoría de los grandes bienes públicos de nuestro tiempo se hacen interdepartamentales o transversales. Ni la seguridad ciudadana, ni la calidad de la educación pública, ni la prevención de la salud, ni la gestión inmigratoria, ni el fomento de la competitividad, entre muchos otros, son ya bienes públicos o intereses generales cuya realización dependa de un solo ministerio o departamento.

La naturaleza multicausal de los problemas no puede estar mejor ilustrada que con la pobreza. La creciente *convergencia de desventajas*, expresada en indicadores sociales estrechamente conectados entre sí, cada vez más pone en entredicho las estructuras y compartimentos convencionales existentes en las administraciones públicas.

A lo anterior, hay que añadir que los problemas se encuentran entrelazados mediante innumerables circuitos, lo que da a ciertos factores un poder inmenso para influir en el funcionamiento o comportamiento del resto de las partes. Así, en un entorno globalizado, las causas de los fenómenos sociales se encuentran relacionadas a movimientos que escapan al control de los gobiernos, incrementando la interdependencia y la vulnerabilidad.

Para Jeffrey Johnson (2006:14), hoy tenemos problemas que no pueden ser resueltos por métodos convencionales; esto se debe a que están mucho más conectados de lo que eran antes y, que dicha conectividad, permite que las cosas se propaguen rápidamente. Los problemas interactúan entre sí, muy a menudo y en formas impredecibles. Las conexiones geográficas, pero sobre todo, las no geográficas están aumentando de manera

sorprendente la conectividad con obvias implicaciones para el riesgo de transmisión de los efectos adversos. En este sentido, Solana e Innerarity (2011) hablan del *carácter epidémico* de nuestro mundo contemporáneo.

Cuanto más se estudian los principales problemas de nuestro tiempo, más nos percatamos de que no pueden ser entendidos aisladamente. Se trata de problemas sistémicos, lo que significa que están interconectados y son interdependientes. Sus causas suelen estar vinculadas a procesos que ocurren en puntos alejados del lugar donde estos se manifiestan, cuya resolución, por tanto, tampoco depende sólo de decisiones adoptadas exclusivamente dentro de cada ámbito de gobierno. Por ejemplo, el fenómeno la migración, en el que los gobiernos tienen que actuar más allá de sus fronteras, como crear empleos en los países de donde proceden los emigrantes, que expulsan a sus poblaciones.

Finalmente, la tercera dimensión tiene como premisa que la naturaleza no coyuntural de los grandes problemas sociales, demanda políticas de largo aliento que trasciendan los periodos gubernamentales. Suponen causas, consecuencias y soluciones de larga maduración; la mayoría de ellos son la expresión de una serie de factores económicos, sociales, políticos y culturales combinados, acumulados históricamente, no resueltos y complicados por la aparición de otros nuevos.

El deterioro del medio ambiente y la reversión de sus daños, el cambio demográfico que trae aparejado el envejecimiento de la población y la redistribución por edades, por citar algunos, son problemas que tienen una cronología distinta a los ciclos de vida de los gobiernos. Y que, en términos de política pública, demandan respuestas de fondo que actúen sobre los factores estructurales, más que sobre sus manifestaciones coyunturales.

A la incapacidad o falta de voluntad para percibir las conexiones entre los distintos problemas, debe añadirse el hecho de que la complejidad dificulta la generación de evidencias para mejorar la hechura de las políticas. Las largas demoras de tiempo, sugieren que en realidad nunca experimentamos plenamente las consecuencias de nuestras acciones u omisiones. La complejidad dificulta la capacidad de descubrir los efectos retardados o

distantes de las intervenciones, dando lugar a efectos colaterales. En ocasiones se empeoran los problemas que se pretenden resolver, precisamente por el feedback débil y lento.

La complejidad que deriva del carácter transversal de los problemas públicos en el sentido que son fenómenos que *pasan por* o *cruzan* las fronteras existentes, tiene implicaciones profundas en el proceso político de toma de decisiones, en la medida que reducen el umbral para la acción autónoma, al tiempo que amplían los ámbitos de responsabilidad compartida e interdependencia, incluso más allá de las jurisdicciones nacionales.

Los problemas sin fronteras tienen un impacto significativo en la formulación de políticas, porque son cuestiones de mayor complejidad en términos de alcance e intensidad, pero sobre todo, de conectividad. En todo caso, el bienestar en un país o región, generalmente se explica por una serie de factores relacionados entre sí. Por lo tanto, es menos eficaz enfrentar estos problemas en forma aislada, ignorando las conexiones externas. Estos problemas exigen un enfoque sistémico que permita identificar y manejar sus interrelaciones.

La interconectividad de estos fenómenos en un mundo globalizado, significa que pueden estar vinculados a los procesos que se producen en puntos geográficos muy distantes del lugar donde estos se manifiestan; por consiguiente su solución no depende sólo de las decisiones tomadas sólo dentro de cada país. Así, los temas nacionales interactúan con los internacionales, y éstos últimos interactúan con lo que sucede a nivel doméstico.

Como antes lo señalamos, la interconectividad global tiene serias implicaciones para la política pública. La interdependencia significa que cada participante y cada punto en el proceso social se ven afectados por el contexto en el cual se enmarcan (Lasswell 1968). El establecimiento de la agenda y la definición de los problemas ya no se producen en un contexto puramente nacional; la línea entre asuntos domésticos e internacionales se ha difuminado.

Según Harrop (1992, 263-264) el entorno internacional influye fuertemente en el con-

texto en que se formulan las políticas nacionales. Los tomadores de decisiones en cada país comparten un entorno político moldeado por el ciclo económico internacional de prosperidad, recesión, depresión y recuperación. A lo largo y ancho del mundo democrático liberal, surgen los mismos problemas en distintas sociedades, sin embargo, los problemas comunes no significan necesariamente soluciones comunes: “interdependencia no significa convergencia.” En cualquier caso, la agenda nacional de políticas públicas se hace más internacional.

La interdependencia asociada a estos problemas se refleja no sólo un aumento en la interacción, sino también de los efectos de una parte sobre la otra, en términos de beneficios y la vulnerabilidad, que significa estar sometido a la incidencia de factores externos que no pueden ser superados con los recursos de que se dispone y pone en peligro la prosperidad, la autonomía y la soberanía. (D’Anieri 1999, 27). Como señala Paul Streeten (2001) interdependencia existe cuando un país por la acción unilateral puede causar daño a (o proporcionar beneficios a) otros países. El proteccionismo competitivo, la devaluación, la deflación o la contaminación del aire y el mar más allá de las fronteras nacionales, son algunos ejemplos.

Según Ingram y Fiederlein (1988) en muchos aspectos importantes de la política exterior es una extensión de la política interna. Las preocupaciones políticas internas son especialmente propensas a predominar sobre consideraciones internacionales cuando las cuestiones en juego, tienen un gran peso en los intereses e instituciones políticas nacionales: “El estudio de la política exterior de lo que hasta ahora ha sido sólo parcialmente informado por las ideas de los estudiosos de la política pública interna”. Consideran además, que esta brecha en el análisis es lamentable para la comprensión de la política exterior con fuertes implicaciones nacionales. Entre esas políticas, se encuentran aquellas relacionadas con problemas binacionales que surjan entre los países que comparten una frontera.

Las ideas y los marcos utilizados por los estudiosos de la política pública y la política exterior se han mantenido separados a pesar de la interdependencia compleja que ha

llegado a caracterizar la política mundial, y la línea entre los asuntos nacionales e internacionales se ha desvanecido (Hanreider 1970, Keohane y Nye, 1977). Los estudiosos de la política pública se han centrado principalmente en asuntos internos y rara vez sobre la política exterior. Por su parte, los estudiosos de la política exterior han señalado y desarrollado teorías sobre el grado en que la política nacional se ha mezclado con las relaciones internacionales, pero en general no han utilizado categorías de políticas públicas y perspectivas. Esta brecha en el análisis es lamentable para la comprensión de la política exterior con fuertes implicaciones nacionales. En este caso, podemos ubicar las políticas relacionadas con los problemas bilaterales entre México y los Estados Unidos.

### **La interdependencia entre países federales: México-Estados Unidos**

La interdependencia relacionada con los problemas sociales *sin fronteras* tiene importantes consecuencias para el funcionamiento del sistema federal, porque el logro de una mayor coherencia y eficacia requiere un aumento de los esfuerzos de coordinación a través de nuevas formas de trabajo. La interdependencia hace la tarea de gobierno más compleja, lo que aumenta la dificultad de actuar, ineficiencias y, por supuesto, los conflictos.

En este contexto, el federalismo en muchas partes del mundo está experimentando una considerable presión para el cambio y la innovación. Gran parte del apremio, tiene que ver precisamente con la exigencia de una mayor colaboración al interior, y entre los diferentes órdenes de gobierno. En las circunstancias actuales marcadas por un aumento sin precedentes en la conectividad y la interdependencia, la viabilidad del federalismo como forma de organización política, parece residir como nunca antes, en la complementariedad y la colaboración.

La ecuación propuesta por Elazar para definir el federalismo puede ser útil como punto de partida para explorar cómo la naturaleza de este modelo de organización política ha ido cambiando en las sociedades, que se rigen bajo sus principios:

Federalismo = Autogobierno + gobierno compartido

El federalismo implica la combinación de autogobierno y gobierno compartido, un arreglo en el que dos o más personas o unidades políticas consideran necesario y deseable para vivir juntos en algún tipo de marco constitucional que permitirá a todas las partes, mantener sus respectivas integridades asegurando al mismo tiempo la paz y la estabilidad mediante el reparto del poder en aquellas esferas en las que es necesario (Elazar 1985). La diversidad de modalidades es tal, que la síntesis de autogobierno y gobierno compartido, los elementos básicos de cualquier disposición federal, se puede lograr en un número de maneras diferentes.

Existe una relación definida entre el grado de interdependencia y el nivel de auto y/o gobierno compartido. La proporción de uno u otro, está en relación directa con el grado en que las instituciones que pertenecen a los diferentes gobiernos de igual, o diferente nivel, deben trabajar juntos para lograr un objetivo común. Esto significa que las relaciones de los gobiernos son cruciales en la aplicación de las políticas dirigidas a tratar los problemas o cuestiones de carácter transversal, que no pueden ser resueltas, salvo en forma coordinada.

Por lo menos tres puntos se pueden deducir de lo indicado anteriormente: 1) Por su naturaleza transversal y compleja, los problemas públicos actuales rebasan las jurisdicciones y las capacidades políticas y administrativas, ampliando los ámbitos de decisión común. 2) A pesar del hecho de que en el federalismo, la distribución de competencias formales alienta el desempeño gubernamental independiente, la realidad es que las “jurisdicciones mixtas” y zonas de interacción están creciendo en importancia, y por lo tanto, la necesidad de cooperación es inevitable. 3) La eficiencia y eficacia del desempeño del gobierno en un sistema federal dependen cada vez más el nivel de coordinación que permite un trabajo conjunto basado en el fortalecimiento del autogobierno, y al mismo tiempo en el desarrollo de mecanismos de co-gobierno desde una perspectiva comprehensiva.

Al respecto, en su libro *Enhancing Government. Federalism for the 21<sup>st</sup> Century*, Erwin Chemerinsky aboga por habilitar a todos los niveles de gobierno para hacer frente a necesidades urgentes de la sociedad: “El federalismo debe centrarse en cómo capacitar

a cada nivel de gobierno con la autoridad necesaria para hacer frente a los complejos problemas del siglo XXI (Chemerinsky, 2008:9).”

Análogamente ocurre en el nivel internacional, la coordinación que se invoca para hacer frente a los problemas de carácter global como tal, tampoco constituye un *atajo* o solución viable, debido a que la legitimidad y capacidad de la acción -la formulación e instrumentación de las políticas así como los recursos-, permanecen aún en el ámbito de lo local en manos del Estado nación.

Al respecto, resulta pertinente citar a Ricardo Lagos, ex presidente de Chile, cuando al referirse a los retos que entraña la globalización, advierte que “...cada país tendrá que hacer lo suyo”, que nadie lo hará por él. Eso reclama un proyecto de la nación que se quiere: “En nuestra experiencia hemos constatado que éste es un requisito esencial para avanzar. Hay que tener un proyecto-país en la cabeza, un referente hacia donde ir y trabajar para que la ciudadanía descubra los perfiles de la sociedad que se quiere construir.” (Lagos, 2006).

Sobre la necesidad de fortalecer en forma simultánea los diferentes órdenes de gobierno, Felipe González -ex presidente del gobierno español- hace una observación especialmente valiosa. Para él la clave de la nueva fase de descentralización no está en la cantidad de competencias que se transfieren a los poderes descentralizados y las que se reserva el poder central, sino en lo que cualitativamente hace mejor cada uno. Hay que evitar el error de fortalecer a las partes a costa del Gobierno nacional, pero también hay que evitar lo contrario, porque si se incurre en uno o en otro, el resultado sería debilitar a las partes y al todo (González, 2006).

La naturaleza de los desafíos que como naciones vecinas enfrentarán México y Estados Unidos en los años por venir, sugiere que estamos frente a un conjunto creciente de problemas que están minando la capacidad de un federalismo centrado en el principio de separación de poderes. En las actuales circunstancias, marcadas por un aumento sin precedentes en la conectividad e interdependencia, la viabilidad de esta forma de organización política se basa más que nunca en la complementariedad y la colaboración.

Aunque uno de los aspectos más esenciales del sistema federal es el reconocimiento de que hay temas que requieren políticas e instituciones ubicadas en los diferentes niveles de gobierno, siguen creciendo los problemas, donde es difícil concebir soluciones que no impliquen la acción conjunta de organizaciones pertenecientes a los diferentes gobiernos.

La interdependencia afecta especialmente a México y los Estados Unidos, federaciones vecinas que enfrentan una serie de problemas comunes - tales como la inmigración, el narcotráfico, el crimen organizado y la degradación del medio ambiente que afectan gravemente la vida de sus ciudadanos, y cuya solución exige un nuevo nivel y las formas innovadoras de coordinación bilateral.

La naturaleza de los desafíos que como naciones vecinas enfrentarán en la próxima década, sugiere que estamos frente a un conjunto creciente de los problemas que están minando la capacidad de un federalismo centrado en el principio de separación de poderes, donde el punto es: ¿Qué gobierno tiene la responsabilidad de abordar el problema? Por el contrario, la intensificación de la interdependencia debería llevarnos a preguntar: ¿Qué combinación de los gobiernos es necesaria para abordar el problema?

Aunque, obviamente, la necesidad de coordinación será mayor, lo que se necesita para hacer frente con eficacia a los nuevos desafíos, es un tipo de coordinación que sólo puede venir de un enfoque holístico.

En este contexto, dos cosas son imprescindibles, en primer lugar, reconocer que la responsabilidad y la gestión de los asuntos críticos desbordan a los gobiernos dentro de cada federación, y en segundo lugar, extender esta premisa a la relación entre los dos países.

En la coordinación binacional, no hay atajos, porque el poder de decisión y la voluntad de ejecución siguen arraigadas en los países. Esto significa que la eficacia de las acciones entre México y los Estados Unidos dependerá de la existencia de políticas integrales sobre ambos lados de la frontera, lo cual sólo se puede lograr a través de una acción sistémica, estructuradas en los principios del federalismo.

Por Arturo Sarukhan (2007) ex embajador de México ante los Estados Unidos, la relación bilateral es fundamental, y la define de la siguiente manera:

*“... Ningún país tiene un impacto directo tan profundo en México que en los Estados Unidos. Ningún país tiene un impacto tan profundo y directo en el bienestar de los Estados Unidos que en México.”*

Dado el nivel de interdependencia entre estos países - donde las políticas nacionales son en gran medida una cuestión de política exterior - la necesidad de coordinación dentro de cada país debe ser considerado junto con la necesidad de coordinación entre ambas federaciones.

Con el crecimiento de las áreas de decisión común la política interna, demanda dentro de los países, una mayor coordinación entre los niveles de gobierno y al mismo tiempo, una mayor coordinación a nivel bilateral. Como países vecinos organizados bajo el principio del federalismo, la interdependencia significa que aunque la agenda de las políticas públicas pueden ser más binacional, la implementación continúa siendo local.

### **La frontera: Bajo “la presión por la acción”**

Históricamente las fronteras han sido una fuente de tensión y disputas, escenarios donde los cuerpos chocan unos con otros, y sobre todo donde cristalizan las dificultades que enfrentan los Estados para controlar su territorio y luchar contra las amenazas, nuevas y viejas (Villepin 2003). Actualmente, sin embargo, los límites que describen la geometría de un principio político son desafiados por la asignación de una nueva generación de problemas públicos. Esto representa un serio desafío para los gobiernos, que a menudo actúan en una visión unilateral y compartimentalizada.

La caída del Muro de Berlín marcó el comienzo de una era de globalización en la que el Estado fue relegado a un segundo plano en las relaciones internacionales, con ello, empezó a cobrar sentido la idea de *un mundo sin fronteras*. No obstante, las fronteras, muros y barreras, los símbolos que se creía que habían muerto con la descolonización

y la desaparición del mundo bipolar, hicieron su reaparición después del 9/11. (Vallet y David, 2012:111).

Después de 2001, un cambio de paradigma en el tratamiento de las fronteras (Newman 2006) dio lugar a la reaparición de muros y barreras como instrumentos fundamentales para la protección de la soberanía estatal. Sin embargo, el constante dominio de la idea de *un mundo sin fronteras* en el discurso, ha llevado a los teóricos de evadir el tema de los muros durante la última década. Además, el concepto implica un par de dificultades: la definición del “frontera” es complicada y es un fenómeno contemporáneo de rápido crecimiento que no ha sido objeto de investigación teórica general más allá de su función como mera línea divisoria.

Neilson (2010) argumenta que las fronteras internacionales ya no tienden a existir como líneas que pasan entre territorios, sino como desplazamiento y zonas conflictivas que reorganizan el espacio y el tiempo en formas que pueden perturbar la unidad política y la integridad territorial que con su establecimiento ellas supuestamente debían proteger. Esta problemática implica dos cosas. En primer lugar, las fronteras son a la vez espacios de control para restringir la movilidad y arenas de tensión. En segundo lugar, las fronteras son instituciones sociales que intervienen en la producción de las condiciones para la gobernabilidad. Nosotros entendemos el término “frontera” en su sentido amplio, no solo como la barrera física, mecanismos de control o división política, sino también como la región y las comunidades que marcan los límites dos o más países. Como lo mencionamos antes, este trabajo trata de la frontera común en el contexto de la compleja relación entre México y Estados Unidos. La frontera común es quizás la región que condensa y refleja con más intensidad que otras, los problemas de la globalización y la interdependencia bilateral. Severamente afectada y “bajo la presión por la acción”, la frontera tiende a ser el principal punto de referencia en torno al cual los gobiernos construyen sus respuestas. Sin embargo, un enfoque más comprehensivo es necesario, porque los problemas fronterizos no son más que expresión de fenómenos socio-económicos y políticos de mayor envergadura.

Al ser geográficamente países contiguos, y por compartir una de las más largas, conflictivas e impresionantes fronteras del mundo, de San Diego a Tijuana y de Matamoros-Brownsville, la frontera que los separa y une, es un área de gran importancia para la relación bilateral.

La discrepancia en la definición de temas bilaterales, y por lo tanto la manera de tratar con ellos, no sólo difiere entre ambos lados de la frontera, pero incluso a lo largo de ella. Los casos de Arizona y California son representativos de este punto. El 26 de noviembre de 2004, la *Conferencia Nacional de Gobernadores de México* (CONAGO 2004) hizo una declaración en relación con la *Propuesta 200* del Estado de Arizona:

*“Los gobernadores mexicanos reunidos en la Conferencia Nacional de Gobernadores, deseamos expresar nuestra insatisfacción por la propuesta del Estado de Arizona 200, titulada Ley para proteger a los ciudadanos y contribuyentes de Arizona, debido a que el contenido de la propuesta es una violación a los derechos humanos e inhibe a los inmigrantes mexicanos en Estados Unidos el acceso a la educación y la salud. Es importante mencionar que nuestros paisanos contribuyen de manera significativa al desarrollo de la economía de Arizona y Estados Unidos”.*

Por su parte, el ex gobernador de California, Arnold Schwarzenegger expresó su apoyo al proyecto *Minuteman*, un grupo civil que lleva a cabo acciones en contra de los trabajadores migrantes y que ha propuesto “sellar la frontera”. Esto llevó a una fuerte protesta de la CONAGO (2005). Los gobernadores mexicanos le advirtieron que su apoyo a los grupos armados propicia que la sociedad tome medidas por cuenta propia al margen de los canales institucionales, medidas que no contribuyen a una solución del fenómeno migratorio, sino que polarizan.

Por el contrario, en Nuevo México la inmigración es tratada de una manera diferente. Además de decir que los muros entre los países son ineficaces, Bill Richardson (2008), ex gobernador del estado aborda esta cuestión de la siguiente manera:

*“Tengo que decir, básicamente, que nosotros nos hemos ocupado del tema de la inmigración en Nuevo México de forma diferente a los tres otros estados fronteri-*

*zos. Nuestra actitud es que la inmigración es una realidad y lo mejor que se puede hacer con los trabajadores indocumentados que entran en Nuevo México es integrarlos a la sociedad, sacándolos de las sombras, eso es más efectivo”.*

Cabe señalar que cada año unos 400 mil inmigrantes cruzan la frontera hacia los Estados Unidos, y una fracción de 60 a 70.000 llegan a través de Nuevo México.

Por otra parte, debido a la cercanía de vivir con los problemas que afectan a ambos países, pone de relieve el hecho de que en agosto de 2005, Janet Napolitano y Bill Richardson declararon estado de emergencia en los condados fronterizos de Arizona y Nuevo México, respectivamente.

Uno de los argumentos de Napolitano, que declaró la emergencia en los condados de Cochise, Pima, Santa Cruz y Yuma, fue que la falta de acción por parte del gobierno federal para proteger la frontera de Estados Unidos con México permitió la entrada de un gran número de inmigrantes indocumentados que representan un peligro para la seguridad pública.

Esta crítica hacia el gobierno de los Estados Unidos se produjo después de que el gobernador de Nuevo México, había declarado días atrás, el estado de emergencia en los condados de Doña Ana, Luna, Grant e Hidalgo, de los cuales dijo habían sido devastados por el terror de tráfico de personas, tráfico de drogas, secuestros, asesinatos, destrucción de bienes y muertes de ganado.

En este mismo contexto, destaca la negativa de Texas a emitir una declaración de emergencia en su frontera con México, de acuerdo con Robert Black, el portavoz del gobernador de Texas, Rick Perry, es que la seguridad fronteriza es un asunto federal y no estatal.

Como países vecinos organizados federalmente, la frontera común es un escenario crucial en la relación México-Estados Unidos. Sin embargo, las complejas cuestiones que surgen de la proximidad geográfica afectan primero a las comunidades adyacentes, pero

están lejos de ser exclusivamente los problemas fronterizos.

Bill Richardson (2008) ha indicado que los gobernadores fronterizos de ambos lados se han visto obligados a abordar los problemas, pero lo han hecho sin recursos y sin la dirección federal. Él ha hecho hincapié en la necesidad de tener políticas para abordar temas bilaterales. Richardson también piensa que la inmigración podría tratarse eficazmente con una reforma integral de inmigración, asegurar las fronteras, un plan de legalización, una relación más fuerte con México, porque la mayoría de estos problemas son de índole económica, se debe encontrar la manera en que aquellos que contratan a trabajadores a sabiendas de que son ilegales sean sancionados, así como otras formas de hacer frente a la necesidad de contar con trabajadores experimentados y educados, estas son cuestiones que requieren una reforma comprehensiva en el ámbito de la inmigración legal: “Creo que si el país trata con esto como es debido, sobre una base nacional integral en lugar de poco a poco, los estados como el mío, y los estados fronterizos se beneficiarían.”

En este orden de ideas, ubicado en la encrucijada de la integración de culturas y economías en las Américas, Arizona aprobó una ley de inmigración que permite a la policía detener a personas si existen “sospechas razonables” de que se encuentran en el país en forma ilegal. (Kaplan, 2010). La ley conocida como *SB 1070*, también establece que los extranjeros porten documentos que verifiquen la legalidad de su presencia en el país. Como Arizona es uno de los estados con mayor densidad de habitantes latinos en Estados Unidos, la nueva ley resulta inquietante tanto para los residentes de origen latino como para los países vecinos de donde proviene la mayoría de esos habitantes. Algunos gobiernos expresaron públicamente su protesta contra la ley.

La gobernadora de Arizona Jan Brewer, defendió su decisión al aducir que es una forma de tratar con la inmigración ilegal que desborda la capacidad de su estado y que Washington no ha podido resolver hasta el momento. La *ley de inmigración de Arizona* parece ser una ley forjada en la desesperación en ausencia de una normativa a nivel federal. En su momento, el presidente estadounidense, Barack Obama, criticó la esta ley e instó a los legisladores a considerar el proyecto de ley federal cuanto antes para evitar

la “irresponsabilidad de los demás”.

La falta de una política migratoria nacional ha llevado a ciertos estados a intentar pasar por alto a la autoridad federal y crear sus propios modelos para tratar con los indocumentados. En un editorial el *New York Times*, elogió en su momento, la decisión de una corte federal de rechazar disposiciones que violarían derechos constitucionales de inmigrantes indocumentados en los estados de Georgia y Alabama. Criticó que los republicanos en el Congreso hayan impedido hace cinco años la aprobación de una reforma migratoria federal que hubiera sentado las bases legales para evitar los intentos de los estados por legislar en la materia: “Ellos establecieron el escenario para un inquietante caos, con estados apurándose a establecer leyes maliciosas, que ahora tienen que ser desmanteladas por piezas en las cortes”. (NYT, 2012)

De acuerdo con Loaeza (2012), América Latina no figura de manera prominente en la agenda del presidente Obama, ni siquiera México o el Caribe, cuya posición geográfica justificaría un interés prioritario por parte de Washington, reciben atención especial. Este desinterés de la Casa Blanca tiene un costo para la solución de problemas bilaterales como la droga o la migración que ha quedado en manos de los gobiernos fronterizos o de agencias especializadas del Gobierno federal de los Estados Unidos. La dificultad que representa este desplazamiento de los asuntos bilaterales entre México y Estados Unidos reside en que los gobiernos estatales no los miran a la luz del cuadro más amplio de la política exterior estadounidense. Dentro de este marco general, México tendría más instrumentos de negociación con Washington que los que tiene con el gobierno de Arizona o de Nuevo México. Sin embargo, mientras el presidente Obama concentre su política exterior en medio oriente y Asia, es poco el cambio que México puede esperar en su segunda administración.

En suma, no hay que perder de vista que para resolver los problemas que son más intensos en las comunidades fronterizas, necesitamos una visión amplia e integral. Esto implica la necesidad de superar los enfoques centrados o limitados a la frontera. Las medidas de solución basados en las fronteras no están sincronizados con los problemas

del siglo XXI. El tratamiento de cuestiones bilaterales como el problema de la seguridad en las fronteras, implica acciones de muchas agencias en diferentes ámbitos, a la vez, por lo tanto, se requiere una estrategia global que genere coherencia entre ellas.

## **Conclusión**

En conclusión, si se tiene en cuenta como un hecho irreversible la creciente interdependencia del mundo contemporáneo, y un intenso patrón de interacción entre los gobiernos como su consecuencia más directa, hay que concluir que en los tiempos por venir, el tema de la coordinación se hará más prominente.

Sin embargo, no sólo se requerirá una mayor coordinación, será indispensable una especie de coordinación que sólo puede provenir de una visión integral. Muchas acciones de naturaleza incremental y gradual se han llevado a cabo, pero una visión integral, sigue siendo necesaria. Una visión de esta clase es necesaria para: a) dirigir, integrar y sincronizar el funcionamiento de las agencias involucradas en la solución de problemas similares; b) reducir la fragmentación y la superposición de programas y generar coherencia entre ellos; c) identificar las vulnerabilidades, amenazas y consecuencias, pero también relaciones y sinergias potencialmente beneficiosas, y; d) desarrollar políticas comprehensivas de carácter transversal.

Una nueva generación de problemas complejos e interconectados hace necesario mejorar los procesos de toma de decisiones, no sólo dentro de los países, sino también entre ellos. En este caso, la resolución de los problemas comunes que afectan a México y los Estados Unidos, requiere de políticas articuladas a nivel nacional y binacional.

Aunque, dentro de cada país, la interdependencia ocasionada por los complejos problemas que afectan el bienestar de la sociedad lleva a los políticos a reclamar verdaderas políticas nacionales, la reticencia a aceptar que esta necesidad también es bilateral, condena al fracaso muchos de los esfuerzos que realizan las agencias del gobierno todos los días en ambos lados de la frontera. Muchas de estas acciones no producen el efecto deseado, precisa-

mente porque se carece de políticas integrales que les den sentido y coherencia. Y cuando no hay sentido y coherencia a nivel nacional, es difícil encontrarlos a nivel bilateral.

Nos gustaría concluir señalando que el desarrollo de políticas integrales en cada país es un requisito previo para llegar a políticas eficaces binacionales. Porque no podemos decir eso, tenemos políticas integrales, donde cada unidad de gobierno hace lo que puede y como puede, con frecuencia sin las habilidades y los recursos para hacerlo.

### Referencias bibliográficas

- CONAGO. *Carta dirigida a la Sra. Janet Napolitano, Gobernadora del Estado de Arizona*.  
Hermosillo: Conferencia Nacional de Gobernadores. (2004)
- CONAGO. *Carta dirigida al Sr. Arnold Schwarzenegger, Gobernador del Estado de California*,  
Aguascalientes: Conferencia Nacional de Gobernadores. (2005)
- Chemerinsky, Erwin, *Enhancing Government. Federalism for the 21st Century*.  
Stanford, Calif.: Stanford University Press. (2008)
- CGPD. *Informe de la Comisión Global de Políticas de Drogas*, (2011)  
ONU, 2011.
- D'Anieri, Paul J. *Economic Interdependence in Ukrainian-Russian Relations*.  
New York: State University of New York Press: 27 (1999)
- De Villepin, Dominique. *Nuevo Espíritu de la Frontera*  
En *Foreign Affairs en Español*, Volumen 3, No. 4: 22-35 (2003)
- Elazar, Daniel, ed. *Self-Rule/Shared Rule*.  
Lanham: Jerusalem Center for Public Affairs and University Press of America. (1985)
- El Universal, *Editorial: Grilla gringa*, (2010)  
Diario *El Universal*, México 21 de abril.
- González, Felipe, *Política sin ruleta*, (2006)  
Madrid: Diario *El País*, 15 de junio.
- Hanreider, W. F. *Foreign Policy and the International System: A Theoretical Introduction*.  
Morristown, NJ: General Learning Press (1970)
- Harrop, Martin, ed. *Power in liberal Democracies*.  
Cambridge: Cambridge University Press. (1992)

- Innerarity, Daniel, *Una política de humanidad*, (2009)  
 Madrid: Diario *El País*, 9 de junio.
- Ingram, Helen y Suzanne Fiederlein. *Traversing Boundaries: A Public Policy Approach to the Analysis of Foreign Policy*.  
 The Western Political Quarterly Vol. 41, No. 4: 725-745 (1988)
- Johnson, Jeffrey, *Can complexity help us better understand risk?*,  
 Risk Management: 1-40. (2006)
- Kaplan, Eduardo. *Una ley forjada en la desesperación*,  
 En *The Wall Street Journal* (en español), 3 de mayo. (2010)
- Keohane, Robert O. y Joseph S. Nye. *Power and Interdependence: World Politics in Transition*.  
 Boston: Little, Brown. (1977)
- Lagos, Ricardo, *¿Y si trabajamos por un 'proyecto-mundo'?*,  
 Diario *El País*. Madrid, 22 de abril. (2006)
- Lasswell, Harold. *The Policy Sciences*,  
 En *The Encyclopedia of the Social Sciences*, Vol. 12. Nueva York: Macmillan/Free Press. (1968)
- Loeza, Soledad. *Comentario*  
 Noticiero de Joaquín López Dóriga, Canal 2, Televisa México, 12 de diciembre. (2012)
- Neilson, Brett. *Borderscape: Between Governance and Sovereignty - Remaking the Borderscape to Australia's North*.  
 Local-Global: Identity, Security, Community, Vol. 8: 124-140. (2010)
- NYT. *Editorial: Setback for Rogue Immigration Laws*,  
*New York Times*, 21 de agosto. (2012)
- Prats, Joan, *Política y Gestión Pública. El impacto de la globalización*,  
*Gobernanza*. Revista Internacional para el Desarrollo Humano, N° 35, noviembre (2005)
- Richardson, Bill. *Meeting with Governor Bill Richardson*.  
 Transcript of conference presented at Council on Foreign Relations, New York, June 18, 2008.
- Sarukhan, Arturo. *The us and Mexico: Challenges & Opportunities*.  
 Transcript of conference presented at The Commonwealth Club of California,  
 San Francisco, September 10, 2007.

Sassen, Saskia, *Contra geografías de la globalización. Género y ciudadanía en los circuitos transfronterizos.*

Madrid: Traficantes de sueños. (2003)

Solana, Javier y Daniel Innerarity. *La humanidad amenazada.*

Madrid: Paidós. (2011)

Streeten, Paul. *Integration, Interdependence and Globalization.*

En *Finance and Development* 38: 34-37. (2001)

Vallet, Élisabeth y David, Charles-Philippe. *Introduction: The (Re) Building of the Wall in International Relations,*

En *Journal of Borderlands Studies*, 27:2, 111-119. (2012)

# 13 Servicio civil: ¿elemento crítico de estabilidad para abatir la corrupción en un país como México?

David Arellano Gault | Enrique Cabrero Mendoza

---

## Introducción

LA CORRUPCIÓN ES UN FENÓMENO DIFÍCIL DE ESTUDIAR EN FORMA PARSIMONIOSA y estable y que además causa muchos sentimientos encontrados en las personas; por su naturaleza oculta e ilegal, es tremendamente difícil de examinar. Considerada como fenómeno, creemos, implica estudiarla como una actividad social hasta cierto punto *normal* es decir, existente en todas las sociedades a través del tiempo, en diferentes niveles, de una u otra manera. Esta visión extremadamente pragmática tiene sus ventajas: evita pensar que es un asunto de *manzanas podridas* y de guerra entre *buenos y malos*. Por tanto, permite comprender que se requiere de esfuerzos, políticas y decisiones sistemáticas y no de discursos moralistas o normativos exclusivamente. Y viéndola así, como un fenómeno social en toda su extensión (no como una anomalía), es posible comprender mejor que los instrumentos concretos y prácticos que tenemos son muy limitados y son todos costosos (Arellano, 2012<sup>1</sup>) sin duda, pero son los que tenemos a la mano. Siendo la corrupción un fenómeno social que además se da como una actividad escondida e ilegal (al menos en términos formales), comprenderla y reducirla requiere de una alta inteligencia para balancear costos y beneficios, efectos reales y efectos no esperados que producen los intentos por controlarla. Es necesario comprender por qué puede llegar a ser una actividad tan normal y resistente en tantas sociedades.

---

<sup>1</sup> Formalmente porque aun existiendo leyes y normas, los estudios empíricos muestran que un porcentaje muy alto de las personas que son acusadas de corrupción no consideran que hayan realizado un acto corrupto. De Graaf, G. 2007

La corrupción es entonces un fenómeno social de alta complejidad y, nos atrevemos a proponer, densidad. Hay una relación social densa cuando el resultado de una interacción o serie de interacciones genera una serie de efectos todos dependientes de alguna manera del hecho de que los actores participantes en la relación no sólo son diferentes sino que se pueden encontrar en situaciones legales e institucionales diversas, creando una serie de comportamientos institucionalizados (por tanto repetitivos y que se estabilizan) la mayor parte de ellos, informales. Cuando hablamos de corrupción hablamos de una relación entre diversos actores que de manera continuada son capaces de establecer transacciones que pueden considerarse indebidas. Se puede definir la corrupción como la violación de un deber posicional (Malem Seña 2003; 32) y la gravedad del problema se encuentra cuando esta violación se hace en forma sistémica, es decir, a través de una relación social relativamente constante y estable, incluso puede incorporar estrategias y estratagemas especializadas para evitar ser capturado en dicha relación de corrupción (lo que podríamos referir como corrupción sistémica). Esto es lo que hace difícil que algunos medios como las auditorías, por ejemplo, puedan convertirse en sólidos instrumentos contra casos de este tipo. Desde otro ángulo técnico, es muy probable que la corrupción sistémica constituya relaciones sociales densas. Algunos han propuesto que incluso se pueden generar equilibrios de Nash, es decir donde ni ciudadanos ni servidores públicos y políticos tienen incentivo alguno para cambiar esta situación (Vértiz 2000).

Siendo entonces una relación social densa, la corrupción sistémica difícilmente podrá ser disminuida y controlada con esfuerzos normativos aislados o marcos regulatorios que traten dicho fenómeno como una decisión de individuos disfuncionales (las *manzanas podridas* dentro del barril). La corrupción sistémica implica que una gran cantidad de actores están atrapados en una relación social densa que hace difícil no participar en alguna esfera o momento de su vida en la dinámica de corrupción generalizada. No cabe duda que la imposición de amenazas creíbles contra los actos de corrupción es un instrumento muy importante, pero difícilmente podrá ser la estrategia sustantiva cuando de lo que se habla es de la existencia de una red de relaciones sociales, acuerdos, interpretaciones y símbolos socialmente compartidos por diversos actores, construyendo la base de una serie muy continuada y grande de comportamientos dirigidos a la

corrupción y que terminan atrapando a otras personas como ciudadanos o usuarios de servicios (como pasa con frecuencia en prácticamente todas las ciudades de México con la policía de tránsito o con diversos trámites ciudadanos). Como ya hemos dicho, la corrupción sistémica incluso puede llegar a tales niveles de desarrollo que quienes están involucrados han creado estrategias y prácticas bastante desarrolladas para eludir el castigo y la supervisión formal, por ello es capaz de engañar esfuerzos de auditoría o esquemas de vigilancia formales.

Entonces, si la corrupción es una relación social, puede constituirse como un engranaje común de las relaciones políticas, entre gobierno y empresa, entre políticos electos con los servidores públicos designados y del servicio civil, y por supuesto entre estos últimos y los ciudadanos.

En el caso mexicano, la corrupción es sin duda una relación ya sistémica: existen organizaciones, personas y estructuras entrelazadas justamente para evadir la vigilancia, las normas, las auditorías, y así aprovecharse de su posición y obtener beneficios. La corrupción forma parte *normal* de muchas de las relaciones sociales: los actores están atrapados en esta relación, saben que el policía de tránsito podrá aceptar sobornos, que el inspector de sanidad espera que la empresa ofrezca dinero adicional, que el permiso se acelera y *engrasa* con dinero. Esto sucede cientos o miles de veces a lo largo y ancho del país y la sociedad en general lo ve como algo no deseable, reprobable, pero en cierto sentido, normal. Intentar hacer algo contra ello, al menos como ciudadano, o como empresario o como servidor público aislado parece una batalla perdida de antemano. Paradójicamente, aun cuando México es un país de alta corrupción, en realidad el fenómeno ha sido poco estudiado. Somos un país experto en corrupción (y es increíble que haya políticos en el país que niegan que esto sea así) pero que no ha sido capaz de estudiarlo, medirlo, conocerlo como fenómeno. Esto está cambiando poco a poco. Aparte de algunos estudios empíricos que comienzan a aparecer (como por ejemplo Arellano, 2012), el INEGI, la institución encargada de las estadísticas oficiales en el país, realizó en 2011 la primera *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental* (ENCIG). En ésta aparecen algunos datos y referencias a la corrupción que vale la pena estudiar ([— 329 —](http://www.inegi.org.mx/est/conte-</a></p></div><div data-bbox=)

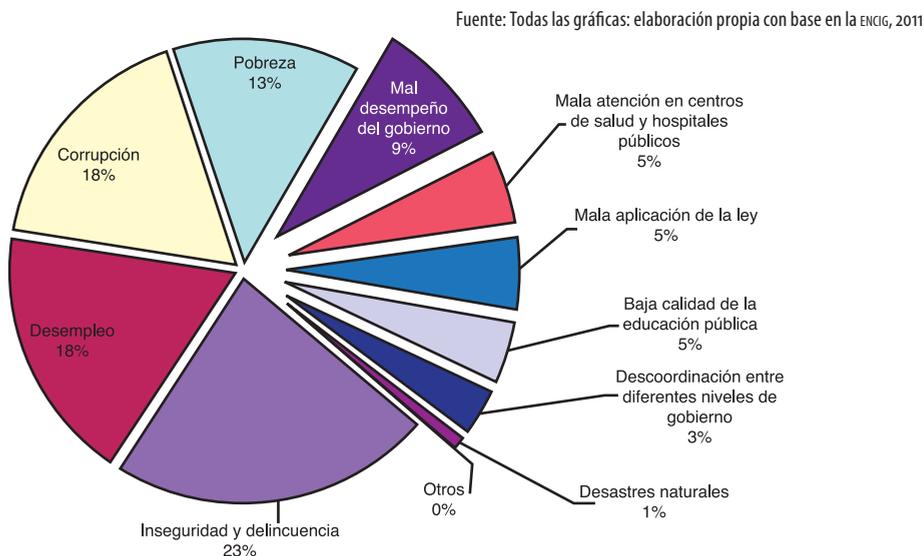
nidos/Proyectos/encuestas/hogares/especiales/encig/2011/presentacion.aspx).

En el siguiente apartado se realiza un breve análisis de estos datos iniciales que pueden mostrar una paradoja respecto de la corrupción en México: la sociedad está preocupada por el fenómeno aunque aparentemente está satisfecha con los servicios gubernamentales. Este puede ser un indicio interesante que abre la puerta a comprender mejor la relación entre corrupción y ciudadanos en su relación con el gobierno, reflexión que llevaremos adelante en las siguientes secciones de este capítulo.

### Corrupción, ciudadanos y gobierno en México

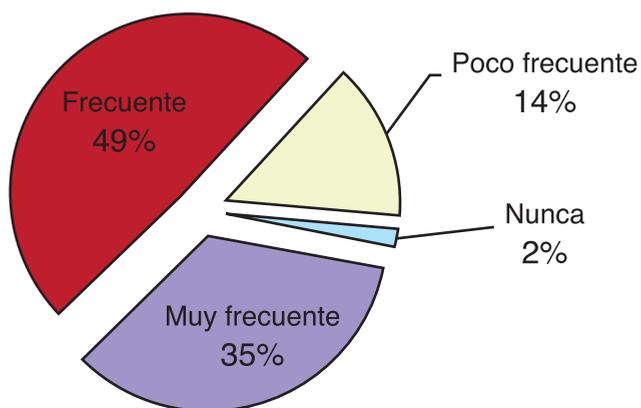
De acuerdo con la ENCIG 2011, la corrupción es percibida como uno de los problemas más graves de nuestra sociedad, sólo por detrás de la inseguridad; al mismo nivel que el desempleo y por encima incluso de la pobreza.

**Gráfica 1. Principales problemas sociales**

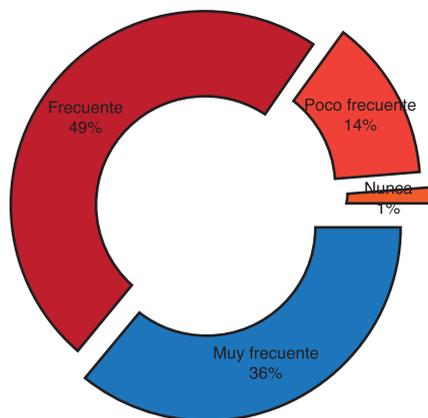


De manera desagregada, la misma encuesta muestra que no existe mucha variación en la percepción respecto del fenómeno por nivel de gobierno. Esto es, más de 8 de cada diez encuestados cree que la corrupción se da de manera muy frecuente o frecuente, con 84, 85 y 84 por ciento a nivel municipal o delegacional, estatal y federal, respectivamente (Gráficas 2 a 4)

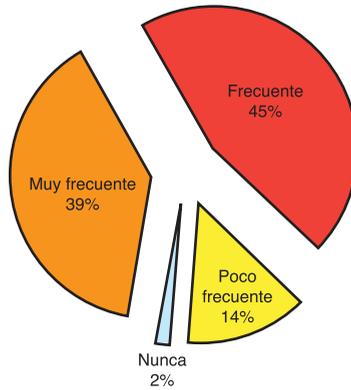
**Gráfica 2. Percepción sobre corrupción municipal o delegacional**



**Gráfica 3. Percepción sobre corrupción estatal**

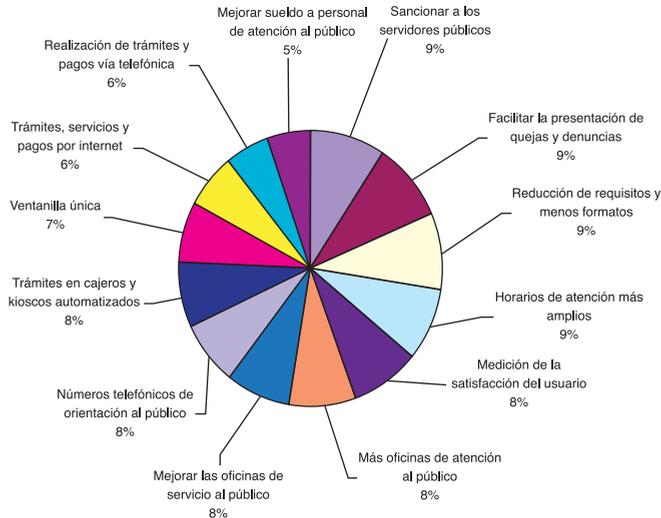


**Gráfica 4 Percepción sobre corrupción federal**



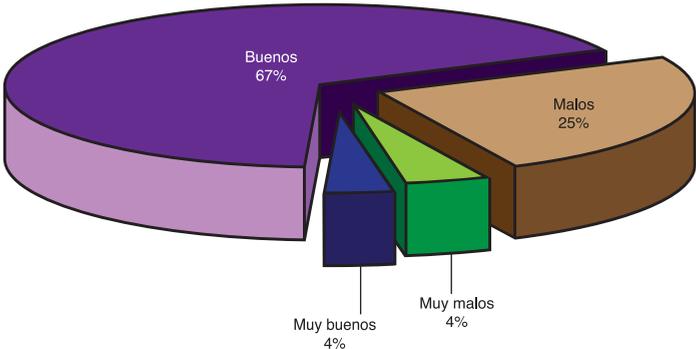
Además, los encuestados estimaron que, en su opinión, sancionar a los servidores públicos corruptos sería la acción que más mejoraría la prestación de los trámites y servicios, lo que reafirma la percepción de la corrupción como un problema grave que debe ser atendido en los tres niveles de gobierno (Gráfica 5).

**Gráfica 5. Alternativas para combatir la corrupción**

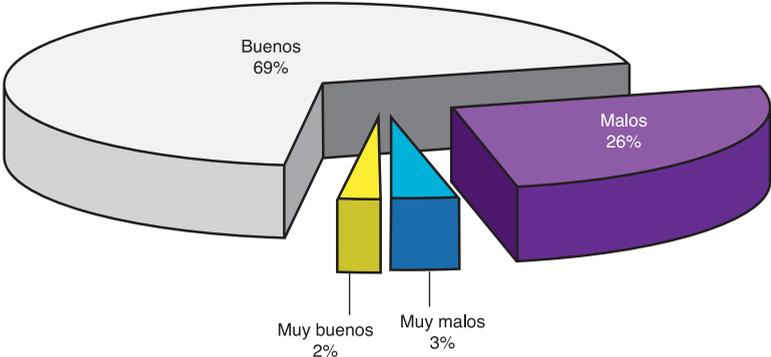


Sin embargo, sorprendentemente el mismo instrumento (la ENCIG) da cuenta de una muy positiva percepción que los ciudadanos tienen respecto de la calidad de los servicios públicos en los tres niveles de gobierno. En este caso 71% consideró que son buenos o muy buenos a nivel estatal y municipal, mientras que 63% se pronunció en el mismo sentido a escala federal, como lo muestran las gráficas 6 a 8.

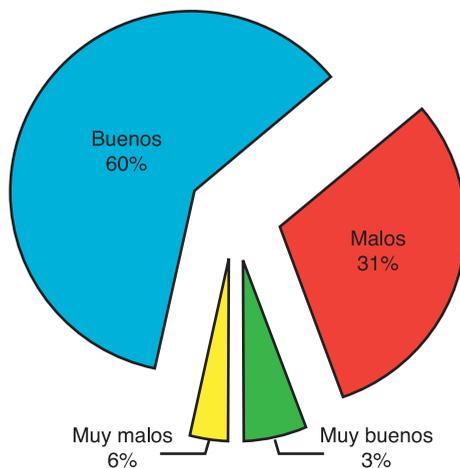
**Gráfica 6. Percepción de la calidad de los servicios públicos municipales o delegacionales**



**Gráfica 7. Percepción de la calidad de los servicios públicos estatales**

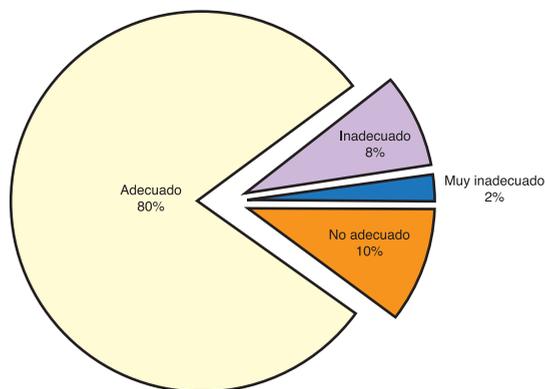


**Gráfica 8. Percepción de calidad de los servicios públicos federales**



Esta aprobación generalizada se corroboró, además, con niveles de satisfacción con el trato recibido al realizar un trámite o solicitar un servicio público que se ubicaron en muy adecuado y adecuado en nueve de cada diez de los entrevistados, como se muestra en la gráfica 9.

**Gráfica 9. Nivel de satisfacción con el trato recibido al realizar un trámite o solicitud de servicio**



Así, los datos de la ENCIG dan cuenta de una aparente paradoja: la existencia y gravedad del fenómeno de la corrupción es ampliamente aceptada, pero no se le asocia como un factor negativo en el desempeño de los gobiernos (aproximadamente definido en este caso mediante la evaluación de los trámites y servicios públicos que éstos ofrecen de manera cotidiana). ¿Cómo podría explicarse este resultado aparentemente contra-intuitivo?

Una primera hipótesis puede estar orientada por la reflexión sobre la corrupción sistémica. Cuando la corrupción, vista como una relación social, se ha hecho sistémica, se tiene una relación entre sociedad y gobierno que tiende a ser utilitarista: la corrupción es una preocupación siempre y cuando los ciudadanos y las empresas no puedan desarrollar sus actividades. Si los servicios, trámites y regulaciones pueden quedar resueltos *eficazmente*, los ciudadanos y empresarios están tranquilos. Si tienen que relacionarse corruptamente con sus autoridades no es tanto entonces una preocupación ética o social, sino meramente utilitaria o incluso práctica. La corrupción es *mala* pero si es el instrumento socialmente aceptado para *solucionar* y *acelerar* las cosas, entonces se convierte en aceptable. Es importante dejar claro que existen estudios que intentan mostrar que la corrupción a la larga, genera peores resultados para las sociedades. (Stapenhurst y Kpundeh 1999). Aquí no estamos discutiendo esto, simplemente estamos tratando de dar una explicación a un efecto contra-intuitivo, sin pretender entrar en (a veces ociosas) discusiones normativas.

Estos datos sin duda que preocupan. Una sociedad de corrupción sistémica como la que sufre México no será posible mejorarla con visiones instrumentalistas o racionalistas solamente; mucho menos con gritos moralistas ineficaces. Una visión pragmática puede ayudar mucho en este sentido: la corrupción no se puede eliminar, pero sí reducir y controlar, en la medida en que se comprenda que estamos refiriéndonos a una actividad *normal* socialmente hablando, a una actividad capaz de generar redes y relaciones sociales densas.

No se trata solamente entonces de leyes, castigos y reglas. Se trata de transformar la relación existente entre sociedad y gobierno. Una relación que implica una estructu-

ración de reglas y valores, sin lugar a dudas.

No hay *bala de plata* mágica que elimine a la corrupción, se requiere construir instituciones, establecer reglas y normas, pero desde una perspectiva amplia, que esté atenta a los efectos reales o netos de dichos instrumentos. Las buenas intenciones no bastan, los instrumentos pueden fallar y sobre todo pueden ser burlados fácilmente cuando la corrupción se ha hecho sistémica.

Existen múltiples instrumentos, varios de ellos los hemos estudiado en otros espacios (Arellano, 2012). Pero en este capítulo queremos enfatizar uno muy particular, que en principio se podría pensar que no tiene como finalidad principal atacar a la corrupción, sin embargo, en la práctica tiene efectos sustantivos. El servicio civil es en un buen número de países un determinante de la relación que se construye entre ciudadanos y servidores públicos y el gobierno en acción. Y lo es para bien y para mal. Un servicio civil amañado, rígido, clientelista, marcará en estos sentidos su relación con su sociedad. Asimismo, un servicio civil meritocrático, efectivo, que construye un *ethos* de imparcialidad y profesionalismo, marcará la relación del gobierno con la sociedad en este sentido. Es en este contexto que vincular la importancia de un servicio civil en la lucha contra la corrupción encuentra un enorme sentido. Un servicio civil es una institución política de alta importancia, cuya existencia transforma sin lugar a dudas las relaciones políticas de todo nivel, afectando también radicalmente la manera en que los gobiernos electos tratan con las estructuras administrativas que gracias a un buen servicio civil no dependerían más de los vaivenes políticos electorales. Sin embargo, no habrá que perder de vista que como institución política, un servicio civil tiene costos muy grandes y genera nuevos problemas sustantivos. La apuesta se da entonces en que los beneficios de un servicio civil (la estabilidad de largo plazo de las políticas públicas, por ejemplo) sobrepasen sus costos ineludibles (la dificultad de evaluar el desempeño de los servidores públicos para evitar su anquilosamiento o rigidización, por ejemplo). La pregunta que se suma entonces es en qué sentido los servicios civiles se convierten en una institución política crítica para controlar y disminuir la corrupción como una relación social.

En el siguiente apartado discutiremos la importancia de esta institución política para el combate a la corrupción sistémica.

### **Naturaleza política de los servicios civiles**

Un servicio civil, como ya se dijo es, antes que nada, una ilusión política. Lo es porque su función principal se encuentra en aislar artificialmente las estructuras administrativas de los intereses y decisiones de los políticos electos y designados; es esta característica fundamental la que le otorga estabilidad en el largo plazo. De alguna manera en muchos países, incluido México, se ha confundido a un servicio civil como un servicio profesional (Arellano, 2008). Es decir, se asume que es suficiente profesionalizar a los servidores públicos para obtener un comportamiento eficaz y eficiente en la administración pública. En realidad, esto último es un subproducto de la característica política de un servicio civil (Klingner y Nalbandian 1998). Es decir, la clave fundamental es la construcción de una institución capaz de defenderse de los vaivenes comunes de la alternancia política normal en una democracia. En otras palabras, evitar el sistema de botín, donde los políticos electos y designados en turno incorporan a sus aliados políticos (y no necesariamente por razones de conocimiento o mérito) en los puestos públicos y en la toma de decisiones del aparato administrativo gubernamental. Esta es la principal característica de un servicio civil, evitar el sistema de botín, bajo la idea de convertir al aparato administrativo en un aparato leal profesionalmente a los políticos electos, evaluados por su mérito y experiencia y no por su cercanía con los poderes políticos. Lograr institucionalizar un servicio civil efectivo evidentemente no es una cuestión solo de normas, leyes y profesionalización, sino de un acuerdo político crítico y una institución que es capaz de defenderse a sí misma y perdurar ante los vaivenes y presiones políticas que inevitablemente sufrirá.

En efecto, un servicio civil existe en el largo plazo porque sus miembros son capaces de defender al propio servicio civil. Los agentes políticos siempre buscarán en diferentes formas influenciar y afectar las reglas del servicio civil, es una situación *normal* en cualquier democracia. Pero la existencia y estabilidad del servicio civil dependerá de la

capacidad de sus propios miembros para defenderlo y estabilizarlo. Es debido a esta dinámica, a su vez, que los servicios civiles también son un problema grave en una democracia: pueden convertirse rápidamente en un grupo de poder que defiende sus intereses más que los de los ciudadanos o de los políticos electos a los que se supone deben de ser leales en sentido profesional.

Sin lugar a dudas los servicios civiles son instituciones políticas muy costosas y que encierran peligros importantes. Intentar aislar al aparato administrativo es un paso sustantivo, que se logra en el mediano y largo plazo, y que genera la posibilidad de una estabilidad en la toma de decisiones de política pública en el largo plazo. Sin embargo, para que un servicio civil sea capaz de alcanzar este nivel de estabilidad, requiere sistemáticamente defenderse de los intentos de los políticos electos y designados por intervenir en el nombramiento y evaluación del propio servicio civil. Esta es una batalla común en cualquier democracia, donde los políticos electos buscarán modificar las reglas para flexibilizar y poder intervenir más, y los seguidores del servicio civil buscarán rigidizar esas reglas para evitar cualquier tipo de intromisión desde los políticos electos. En cualquier democracia es una batalla constante que se da año tras año, elección tras elección.

El ideal, de acuerdo a Wildavsky (1993), se dará cuando el servicio civil pueda hablarle con la verdad al poder y al mismo tiempo cuando esa actitud no sea una limitante para sostener un principio de lealtad profesional sustantivo. En otras palabras, un servicio civil le permite a un servidor público de carrera explicar a sus jefes políticos, por ejemplo, que las políticas que se están pensando ya se han intentado y han fracasado en el pasado, puede incluso mostrarles datos, pruebas y elementos para abonar su argumento. Si después de este momento de hablarle con la verdad al poder, el político electo ordena que de todas maneras se aplique la política definida, un servicio civil también debe permitir una obediencia leal en sentido profesional. En otras palabras, el servidor público deberá obedecer primero, y segundo intentar implementar la política establecida por su jefe de la forma más profesional y leal que le sea posible de acuerdo a sus posibilidades y conocimientos. Este es el equilibrio que un servicio civil otorga en el largo plazo a una democracia. Sin embargo, es claro que también implica un peligro: efectivamente, un

servicio civil puede ser estable debido a que se defiende a sí mismo, por lo tanto, defiende a sus miembros y es defendido primariamente por ellos. Y la forma lógica de hacerlo es defender las reglas del propio servicio civil y hacerlas cada vez menos factibles de ser afectadas por las decisiones de los políticos. El peligro de que un servicio civil se anquile siempre es grande, pues en la batalla por defenderse puede generar la posibilidad de un grupo político burocrático que se define como facción.

Resumiendo, un servicio civil es una institución política primero y segundo un sistema de recursos humanos. Es la estabilidad del servicio civil la que permite la profesionalización y no a la inversa. La estabilidad del servicio civil implica la posibilidad de sus miembros de defenderse, de crear un espíritu de cuerpo que los identifique como tales, como un grupo que se denomina servidores civiles de carrera. Sin embargo, llevado al extremo, esta defensa como grupo puede llevar a una facción a la defensa de los intereses del servicio civil, no para generar estabilidad y lealtad profesional, sino la defensa de intereses específicos de grupo.

El servicio civil entonces, como institución política, lleva ineludiblemente a la constitución del espíritu de cuerpo, el cual es sin duda, la construcción de lo que Weber llamó la ética de la oficina o la oficina como vocación (Du Gay 2011: 17). Como principio burocrático, en una democracia es fundamental que sus servidores públicos mantengan una distancia sustantiva de los intereses políticos, con el fin de asegurar el registro justo y eficaz de los diferentes intereses en cuestión o competencia. Todo esto sin ser afectados sustantivamente por los poderes fácticos de las facciones políticas, por las diferencias de religión, género o raza. El espíritu de cuerpo de un servicio civil es entonces crítico para construir una acción gubernamental de debido proceso, como instrumento fundamental que asegure el trato equitativo e igualitario a las personas cuando se enfrentan o relacionan con el estado.

El espíritu de cuerpo, esta vocación de la burocracia como la llamaba Weber, sin duda es al mismo tiempo fuente de problemas: el burocratismo, la impersonalización del trato entre gobernados y gobernantes, la formalización de toda relación a través de trámites

y expedientes, entre otras. En toda democracia existe esta dualidad y debe ser enfrentada contextual y prácticamente. Pues al final de cuentas, sin espíritu de cuerpo no se puede construir un servicio civil estable, capaz de defenderse de los vaivenes políticos y de los esfuerzos que lleven a cabo para manipular los políticos electos. Sin este espíritu de cuerpo no hay posibilidad de hablar al poder con la verdad. Y tampoco habría posibilidad de una lealtad profesional del servicio civil dada la legitimidad sustantiva de los políticos electos otorgada por los votos en las urnas. Pero al mismo tiempo, un espíritu de cuerpo genera las posibilidades de un proceso de anquilosamiento, de creación de una facción que termine defendiéndose asimismo como un aparato de poder, y no como una institución política de estabilidad de largo plazo en una democracia.

### **Servicio civil y corrupción**

Vinculemos entonces estas dos categorías. Por un lado, la corrupción como un fenómeno social, como una compleja relación social que genera un tejido de vinculaciones entre diversos sectores gubernamentales y no gubernamentales, produciendo la posibilidad sistemática de la violación de un deber posicional. Y por el otro, una institución política como el servicio civil, que es fundamental e indispensable para la estabilidad en el largo plazo de una democracia, pero con posibilidades de constituirse en un poder político faccioso, burocratizado y rígido.

La corrupción sistémica lleva a una secuencia de actos vinculados de muy diversos actores. Constituye una especie de tejido social que se reproduce constantemente, que incluso es capaz de convertirse en una costumbre institucionalizada. Es por ello que la corrupción de este tipo difícilmente puede atacarse sólo con buenas intenciones, con leyes y reglas generales que busquen rechazarla como si fuera una decisión de personas o individuos (Rose-Ackermann, 2011). Estas personas o individuos pueden estar incrustados sistemáticamente en una red de relaciones tal, que su decisión individual puede ser lo menos importante.

Más allá incluso, los instrumentos creados para combatir la corrupción tienen que afec-

tar a su vez a una densa realidad social. En otras palabras, los instrumentos deben implementarse y es en esa implementación donde beneficios y costos, efectos no esperados y deseados de la acción, aparecen en forma sistemática. En efecto, los instrumentos de que se dispone para atacar la corrupción son todos costosos y limitados.

En otros espacios (Arellano y Zamudio, 2011; Arellano, Lepore y Aguilar en prensa, Arellano, Medina y Rodríguez en prensa) hemos analizado tres instrumentos para atacar la corrupción en términos de estos límites, costos y procesos complejos que implica su implementación. Nos referimos a las regulaciones de conflicto de interés, a las sanciones y a la instrumentación del informante interno. A través de estudios en diversos países y de sus estructuras organizacionales, es posible observar cómo los instrumentos que se tienen a mano para atacar la corrupción poseen importantes limitaciones y costos asociados que deben de ser tomados en cuenta como parte de un proceso complejo de implementación y afectación de un fenómeno como la corrupción, que es una relación social.

En el caso de los conflictos de intereses, el problema sustantivo que se observa en la literatura internacional es la complejidad para identificarlos. Siendo que el conflicto de intereses es una posibilidad perenne, el problema está en cuándo se hace una realidad y se desarrolla en forma dolosa, convirtiéndose en una afectación negativa hacia el interés público. El conflicto de interés se define como el momento en el cual la decisión de un servidor público se ve afectada negativamente por intereses privados propios relacionados. Sin embargo, en la práctica, los servidores públicos siempre tienen intereses privados. Como establece la definición: el problema está cuando los intereses privados afectan *negativamente* su comportamiento, en forma efectiva. La pregunta es ¿cuándo y cómo se puede medir y saber que se ha afectado *negativamente* la decisión de un servidor público? En diversos países incluso se acepta que un servidor público puede no darse cuenta de que está entrando en una arena potencial de conflicto de interés. Intentar controlar con mecanismos normativos u organizacionales cada una de las posibilidades en el tiempo en las cuales un servidor público puede entrar en conflicto de interés, es simplemente impráctico, sumamente costoso y probablemente inútil. En muchos países se ha avanzado hacia una perspectiva que ve al conflicto de interés como una oportunidad de educa-

ción y capacitación: son los propios servidores públicos los que deben estar advertidos y capacitados para localizar los posibles y potenciales conflictos de intereses, y está en la responsabilidad de los propios servidores públicos advertir y tomar cartas en el asunto.

En otras palabras, más que una visión punitiva, se plantea primero una visión preventiva. Se pasa al servidor público la responsabilidad de identificar estas posibilidades y advertir sobre la necesidad de tomar acciones. Controlar los conflictos de intereses siempre será instrumentalmente una acción bastante compleja y costosa. Las zonas grises de definición de las esferas de conflicto de interés existen de manera cotidiana y normal. Es por ello que su instrumentación requiere de la participación de los servidores públicos en un proceso constante de educación y prevención. Es indispensable un servicio civil estable, con un sólido espíritu de cuerpo para enfrentar las áreas grises de los conflictos de interés. El servicio civil debe ser corresponsable en este sentido, involucrando a los servidores públicos en prácticas, conocimientos, ejemplos y capacitaciones para evitar el conflicto de intereses en la práctica. Viniendo desde el servicio civil, los propios servidores públicos percibirán la importancia de la prevención.

En el caso de las sanciones sucede una cuestión similar. Un servidor público en la práctica se ve obligado a comprender un sinnúmero de regulaciones y normatividades para tomar sus decisiones y al mismo tiempo poder rendir cuentas. Esta es una lógica normal en cualquier democracia: los tomadores de decisión en el servicio público deben estar constantemente equilibrando la necesidad de tomar decisiones de forma eficaz y eficiente, pero al mismo tiempo, de tal manera que puedan rendir cuentas constantemente sobre sus actos. Lograr equilibrar estos dos criterios (eficiencia/eficacia y rendición de cuentas) es una labor constante en la vida de un servidor público en una democracia. Un instrumento crítico para lograr este equilibrio es establecer sanciones a quienes se desvían de estos criterios. La cuestión está en la acción práctica para generar y aplicar estas sanciones. Quiénes las aplican, cómo se vigila, qué criterios se usan para aplicarlas en forma sistemática, se convierten en elementos fundamentales para alcanzar en la práctica los objetivos deseados.

Al final de cuentas las sanciones son amenazas sobre los servidores públicos para evitar que se desvíen de las normas, pero las normas son muchas, heterogéneas y diversas; cumplirlas todas puede ser simplemente imposible, conocerlas todas impráctico. Algunas sanciones son por fallas administrativas o procedurales, otras serán por generar posibilidades de corrupción. Las agencias o grupos encargados de la vigilancia son a su vez personas y grupos, organizaciones que necesitan de criterios prácticos para actuar y a su vez están siendo vigilados o presionados en obtener resultados (que para estas personas muchas veces se reduce a localizar fallas procedurales o posibilidades de corrupción a como dé lugar).

De esta manera, es plausible pensar que la implementación de sanciones a los servidores públicos debido a desviaciones normativas o actos que puedan dirigirse a la corrupción, requieren de una participación constante de diversos servidores públicos en diferentes organizaciones y agencias. Nuevamente, la importancia de un servicio civil, de un espíritu de cuerpo se hace presente ante la complejidad de la implementación que implican numerosos instrumentos de lucha contra la corrupción.

Nuestro último ejemplo es el de los informantes internos. Las regulaciones para proteger a los informantes internos deben enfrentar diversas complejidades. ¿Cómo proteger a un informante interno? ¿Quiénes deben tener la carga de la prueba? ¿Cómo se asegura (la autoridad y el propio denunciante) que un informe sobre un posible acto de corrupción es fidedigno y leal? ¿Qué efectos en el ambiente organizacional genera la posibilidad de tener informantes internos protegidos? ¿Cómo y a quién debe acercarse un informante interno cuando el acto de corrupción es sistemático? ¿Cómo sabe con cierta certeza de que lo observado es real y cómo un acusado por un informante interno sabe que dicha acusación es justa y fundamentada? La instrumentación de la protección al informante interno está llena de detalles y complejidades. Algunas regulaciones lo convierten en obligación, ya que es un delito no delatar; sin embargo, ponen la carga de prueba en el servidor público, haciéndolo entonces una actividad sumamente riesgosa e indeseable. En el otro extremo, sin normas claras, cualquiera puede delatar a otros sin estar seguro/a de que lo observado es un acto de corrupción. Si la corrupción es

sistémica, la complejidad del acto de denuncia puede requerir de discreción, tiempo, inteligencia y apoyo especializado. Por último, pero no por ello menos importante, están las consecuencias en el ambiente organizacional: una dinámica de informante interno puede ser perniciosa para el ambiente organizacional donde la vigilancia se convierta en un arma de ciertos grupos o simplemente en un ambiente opresivo y de desconfianza sistemática y desmotivador.

Nuevamente la existencia de un servicio civil con espíritu de cuerpo sería sustantiva para la instrumentación de la figura del informante interno, que requiere de una estrecha colaboración y una amplia comunicación con el fin de que dicha figura no se desvirtúe y se instrumente de una forma claramente comunicada y especificada en las diversas agencias que intervienen, implementan y vigilan.

### **Reflexiones finales**

Los dos dilemas que hemos presentado pueden ser de suma importancia para un país como México que sufre de niveles muy altos de corrupción sistémica y al mismo tiempo sufre la carencia, ya no digamos de un espíritu de cuerpo en el servicio civil, sino de un servicio civil propiamente dicho.

En efecto, sin duda la corrupción es una relación social estable y sólidamente instalada en el sistema político y en la relación entre empresas y gobierno, entre políticos y servidores públicos y entre éstos y los ciudadanos. Tal parece que es necesario evaluar la ineficacia de los instrumentos actuales que pueden ser buenas intenciones y hasta buenas ideas, pero que en el momento de su instrumentación seguramente enfrentan retos muy grandes y problemas que requieren visiones más prácticas y ajustes constantes en las estrategias.

El segundo dilema es que el servicio civil es una criatura en ciernes en el país; en el ámbito federal apenas abarca a los mandos medios y ciertos mandos superiores. No hay esperanzas de involucrar en el corto plazo a la mayoría de los servidores públicos atrapados en

lógicas sindicales, muchas de ellas clientelistas y corporativas<sup>2</sup>. Los treinta y tantos mil servidores públicos<sup>3</sup> que sí pueden pertenecer al servicio civil están todavía enfrentando un sistema pensado más como de recursos humanos (profesionalización) que preocupado por darle legitimidad y credibilidad como institución política. Los servidores públicos ya certificados requerirán enfrentar las tentaciones y ajustes que los políticos electos siempre buscan hacer para debilitar a un servicio civil. No participan en los comités técnicos y de profesionalización ni en el consejo consultivo, por lo que no tienen oportunidades de defender al servicio civil. Tampoco están en estos momentos organizados de tal manera que comiencen a ser una estructura capaz de hablarle con la verdad al poder. Por tanto, tampoco parecen ser el cuerpo estratégico a través del cual la lucha contra la corrupción sistémica se pueda desarrollar. Sin un servicio civil con espíritu de cuerpo, muy probablemente la lucha contra la corrupción seguirá siendo una serie de buenas intenciones instrumentadas en marcos normativos aislados y relativamente inefectivos.

En este sentido parecen necesarios dos pasos: primero, realizar una profunda reflexión y reforma a los mecanismos anticorrupción en el país. Su integración en una ley clara permitirá observar a todos estos instrumentos, definirlos con nitidez, establecer sus objetivos con precisión. Esto hará factible evaluarlos en su especificidad, es decir, no es suficiente que se promulguen leyes y normas y se planteen en su integralidad, sino que sean evaluados en términos de su efectividad, permitiendo comprender los costos de estos instrumentos y ajustarlos conforme sus resultados. En otras palabras, para reducir la corrupción se requiere de instrumentos, todos ellos son costosos y tienen límites, y por tanto sería mejor que estuvieran integrados en un solo esquema normativo y que fueran evaluados constantemente de una manera transparente y pública, con un sistema de información a los ciudadanos y estudiosos, amplio y accesible.

---

2 El anacrónico artículo 78 de la *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado* que establece el monopolio de la aceptación del estado a la Federación de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE) es una muestra de la falta de voluntad del sistema político para avanzar en serio en una reforma integral de la relación del aparato gubernamental con los ciudadanos.

3 De acuerdo al informe 2007 del servicio profesional de carrera (no ha habido otros desde entonces, pese a que las escuetas minutas del Consejo Consultivo refieren sin especificar, a datos disponibles al 2010) de 36,812 puestos de estructura identificados dentro del servicio, se tenían certificados apenas a 8,342 servidores públicos.

El segundo paso necesario es ir de una visión de servicio profesional a una de servicio civil, buscando legitimar una institución política, no solamente un sistema de recursos humanos. Buscar la legitimidad y credibilidad del servicio civil federal es sustantivo: deben participar sus miembros certificados en los comités de selección y profesionalización con el fin, justamente, de que se proteja la aplicación lógica y leal de las reglas. Su participación en el consejo consultivo resultaría útil justamente para permitir el ajuste y fortalecimiento de las reglas que hacen al servicio civil estable y profesional. Con estas medidas, muy probablemente los servidores públicos certificados comenzarán a construir el espíritu de cuerpo que es indispensable para la creación de un aparato que le hable con la verdad al poder y que sea leal profesionalmente (no políticamente) a los políticos electos, sus jefes inmediatos legítimos. La transformación de la lógica sindical corporativa en la que se encuentran la gran mayoría de los servidores públicos federales (y de las entidades federativas) es otro tema de debate: sin un servicio civil más integral y que abarque a otros niveles de operación, difícilmente se podrá hablar de un servicio civil capaz de apoyar, como lo hemos propuesto en este artículo, a la batalla contra la corrupción.

#### Referencias bibliográficas

Arellano, David. *¿Podemos reducir la corrupción en México? Límites y posibilidades de los instrumentos a nuestro alcance.*

México: CIDE, (2012)

Arellano, David. *La implementación de un servicio civil meritocrático: ¿un asunto técnico? El caso de México*

En Longo, Francisco y Carles Ramió (eds.). *La profesionalización del empleo público en América Latina.* Barcelona: CIDOB, (2008)

Arellano, David y Laura Zamudio. *Organizational and institutional dilemmas in minimizing conflicts of interests in a democracy: Canada, the United States and Mexico*

En Sandoval, Irma. *Contemporary debates on corruption and transparency.* México: UNAM, (2011)

Arellano, David, Walter Lepore e Israel Aguilar. *El mecanismo de sanciones en el ámbito federal mexicano, 2005-2008. Un primer acercamiento empírico.* En Arellano (2012)

- Arellano, David, Alejandra Medina y Roberto Rodríguez. *Instrumentado una política de informantes internos (whistleblowers): ¿mecanismo viable en México para atacar la corrupción?* Foro Internacional. Vol LII (1) 38-91, (2012)
- De Graaf, Gjal. *Causes of corruption: towards a contextual theory of corruption.* Public Administration Quarterly. 31(1/2) 39-86, (2007)
- Du Gay, Paul. *'Without regard to persons': problems of involvement and attachment in 'post-bureaucratic' public management* En Clegg, Stewart et al. *Managing modernity. Beyond bureaucracy?* Oxford: Oxford University Press, (2011)
- INEGI. ENCIG 2011.  
Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/encuestas/hogares/especiales/encig/2011/presentacion.aspx>
- Secretaría de la Función Pública México. *Informe Anual Servicio Profesional de Carrera*, (2007)
- Klingner, Donald y John Nalbandian. *Public personnel management.* New Jersey: Prentice Hall, (1998)
- Malen Seña, Jorge. *La corrupción. Aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos.* Barcelona: Gedisa, (2002)
- Rose-Ackermann, Susan. *The political economy of corruption: Research and Policy*, En: Sandoval, Irma. *Contemporary debates on corruption and transparency.* México: UNAM, (2011)
- Stapenhurst, Rick y Sahr Kpundeh. *Curbing corruption.* Washington DC: World Bank, (1999)
- Vértiz, Miguel. *El combate a la corrupción en los trámites administrativos. Una aproximación teórica* En *Gestión y Política Pública*. IX (2), (2000)
- Wildavsky, Aaron. *Speaking truth to power.* California: Tavistock, (1993)

# 14 Los estados latinoamericanos y los embates de la modernidad inacabada: una mirada desde la crisis del estado y la seguridad pública en México

Miguel Moreno Plata

---

## Introducción

EL TEMA CENTRAL DEL PRESENTE ESTUDIO se ubica en los laberintos de una modernidad extraviada, cuyas múltiples manifestaciones incluyen la crisis del Estado y su conflictiva relación con la sociedad. En América Latina, en los albores del siglo XXI, las sociedades y los Estados sufren los embates de una modernidad conflictiva e inacabada: la construcción de los caminos de la modernidad se realizó sin considerar las particularidades sociales, políticas y culturales de la región.

La modernización latinoamericana se impulsó a contracorriente del tejido social y cultural de la región, teniendo como actor central al Estado. De esta manera, el Estado impulsó la edificación de la nación a partir de un proceso de homogenización cultural, económica, social y política. Los procesos de modernización amenazan con una gran crisis de la modernidad, como lo demuestra la situación actual de la crisis social y estatal en México.

Una de las manifestaciones contemporáneas de esta modernidad inacabada tiene su punto de inflexión en la crisis del Estado y la sociedad, situación que se refleja particularmente en la notoria incapacidad para el ejercicio efectivo de la dominación institucional, las insuficiencias en la realización del bien e interés común y la disminución de las capacidades estatales regulatorias en los diversos ámbitos de la vida social. A partir

de las citadas coordenadas teóricas, se analiza la situación actual del Estado mexicano, particularmente con respecto a los problemas vinculados con la seguridad pública, la delincuencia organizada y el surgimiento de los grupos comunitarios de autodefensa en diversas regiones del país.

El segundo eje de análisis se relaciona con la funcionalidad del Estado mexicano desde la perspectiva del enfoque weberiano, por lo que se estudian algunas evidencias relacionadas con el desarrollo burocrático en la administración pública, así como la exploración de elementos vinculados con los problemas de identidad colectiva y aplicación del Estado de derecho en México.

### **Enfoques y debates sobre la modernidad**

De manera general, lo moderno expresa la conciencia de una época que se relaciona con el pasado, a fin de considerarse ella misma como el resultado de una transición de lo antiguo a lo nuevo. Según Habermas lo *moderno* apareció y reapareció en Europa y el núcleo central de lo moderno queda establecido en torno a una oposición abstracta entre la tradición y el presente (2006: 20). En este tenor, la noción de *modernidad* se refiere a los modos de vida u organización social que surgieron en Europa en el siglo xvii y cuya influencia se ha extendido a la mayor parte del mundo en un proceso de creciente globalización (Giddens, 2008: 15).

En este sentido, conviene señalar que los actuales procesos de mundialización en los ámbitos de la comunicación, la economía y la cultura apuntan hacia la globalización de la modernidad. “Todos nosotros estamos embarcados en la modernidad; la cuestión está en saber si lo estamos como remeros de galeras o como viajeros con sus equipajes, impulsados por una esperanza y conscientes también de las inevitables rupturas” (Touraine, 2006:202).

En este tenor cabe preguntarse ¿la modernidad es un proyecto occidental? y si es así, ¿hasta qué punto tiene este carácter? En definitiva, para Giddens, la modernidad es un

proyecto con un sello de origen occidental, en razón de los modos de vida que han patrocinado las dos grandes instituciones de la era moderna: el Estado nacional y el sistema de producción capitalista. ¿Es la modernidad peculiarmente occidental desde el punto de vista de las tendencias globalizadoras? La respuesta es negativa. La mundialización trae como consecuencia natural la emergencia de diversas formas de interdependencia mundial (2008:162 y 163). Coincidimos con la opinión del citado autor en cuanto que, si bien es cierto que la modernidad tiene una matriz claramente occidental, también lo es que la mundialización tiene tendencias que apuntan hacia una creciente y compleja red de interacciones entre lo local y lo global.

Otra coordenada teórica básica de la modernización son los desencuentros acerca de las vías de modernización. Con respecto a los debates actuales sobre los probables derroteros de la modernidad, resulta importante advertir respecto a tres falsos dilemas (Touraine, 2006:201 y 202):

- 1) Aquellas posturas identificadas con la necesidad de elegir entre una modernidad universalista, destructora y la conservación de una diferencia cultural absoluta;
- 2) Las corrientes identificadas con la imagen del “despegue”, como si el ingreso a la modernidad supusiera una separación violenta de la tradición y, posteriormente, a velocidad de crucero entrar a la tierra prometida de la modernidad, identificada con la abundancia, la democracia y la felicidad;
- 3) La tercera vía, misma que identifica la modernidad con el individualismo, cuya manifestación central es el liberalismo.

Estos caminos conducen a callejones sin salida. Ante el relativo fracaso de la modernidad, es imperativo reconsiderar la idea misma de la modernidad. El concepto de modernidad se ha definido como lo contrario de una construcción cultural. Por eso se presenta de una manera más polémica que sustantiva (Touraine, 2006:215-220). Esta noción de una modernidad basada en la lucha de contrarios –la lucha entre un orden tradicional y la innovación– nos lleva a procesos modernizadores que tienen una misión que se define en función de su capacidad destructora de lo pre moderno, sin una de síntesis entre

diversas visiones y civilizaciones, como lo veremos en los siguientes apartados.

Esta visión polémica detonó la crisis de la modernidad. Hoy no estamos pasando de ésta a la posmodernidad, por lo que podemos caracterizar los siglos XIX y XX como un periodo de modernidad limitada más que de plena modernidad. Así, para Touraine, la denominada posmodernidad es la manifestación de la crisis de la modernidad y es, más bien, la oportunidad para la entrada a una modernidad más completa, que rompa las amarras que la sujetaban. A fines del siglo XX, la modernidad desapareció (o mejor aún perdió el rumbo) destruida por sus propios agentes, reduciéndose a un vanguardismo acelerado que se resuelve en una mal llamada posmodernidad, siendo realmente una modernidad desorientada (2006: 358 y 359). En este contexto, la modernidad presenta graves riesgos de descarrilamiento: lo moderno se asemeja más a estar subido en el carro de Juggernaut o Jagannath, que a bordo de un automóvil cuidadosamente controlado y bien conducido.<sup>1</sup>

En términos generales, los carriles por donde se desplaza el tren de la modernidad son el Estado nacional y el sistema de producción capitalista. El Estado es la forma política por excelencia de la modernidad, pues reemplaza a las tradiciones, al derecho consuetudinario por un espacio con una cultura y un orden jurídico integrados en una unidad territorial; pero también, paradójicamente, es en este terreno donde se encuentran las mayores resistencias a los procesos de modernización: “Lejos de ser la existencia de una cultura nacional lo que funda a la nación y el nacionalismo, lo que ocurre es lo inverso; es el Estado nacional el que produce una cultura nacional [...]” (Touraine, 2006: 136). En la actualidad, los Estados nacionales, agentes no modernos de modernización, se convierten cada vez más en camisas de fuerza para la modernización. Así, rápidamente, la alianza Estado nación/modernidad se hace más compleja y disfuncional. (Touraine, 2006:138 139).

---

<sup>1</sup> Para Giddens, los discontinuos de la modernidad inacabada nos acercan a la figura del mito hindú del *carro de Juggernaut* o *Jagannath* –según en el cual la imagen del dios brahmánico Krichna solía ser sacada en procesión colocada sobre un carro cuyas ruedas aplastaban a los fieles que de esta manera se sacrificaban a la divinidad– sobre el cual cabalga la humanidad moderna :¿Hasta dónde la humanidad podrá poner las riendas al Juggernaut, o al menos, dirigirlo de tal manera que se minimen los riesgos de descarrilamiento?¿Cuáles son las causas de esta desbocada modernidad? (2008: 142).

Es evidente que la alianza entre la nación y la modernidad resultó más compleja y contradictoria en aquellos países con bagajes culturales diferentes al mundo occidental, como es el caso de los países latinoamericanos. Este grupo de naciones se subieron al tren de la modernidad con cargas y dinámicas que aumentan los riesgos de descarrilamiento o de un desplazamiento extremadamente lento por los carriles ortodoxos de la modernidad occidental. En este orden de ideas, para entender las características y los alcances de la modernidad en las diversas regiones del mundo es preciso analizar el desarrollo del capitalismo y del Estado nacional, a partir de las peculiaridades culturales, sociales y políticas de cada región.

### **Los desencuentros de la modernidad y la crisis del Estado en América Latina**

Las sociedades latinoamericanas son histórica y culturalmente diversas. Su diversidad emana de una matriz socio-cultural de base indo-afro-europea que, a lo largo del tiempo y en variados ciclos históricos, fue creando, de manera conflictiva o integradora, un complejo tejido cultural; en este sincretismo radica la especificidad cultural latinoamericana. Así, el perfil socio-cultural latinoamericano se caracteriza por la presencia de clases sociales casi nunca plenamente estructuradas, la existencia de élites políticas y sociales desde el periodo colonial, sociedades regionales en pugna con el poder central, ideologías nacionalistas que conviven con ideologías extranjerizantes, minorías escasamente reconocidas en el sistema político y amplios grupos étnicos culturalmente discriminados (Calderón, 1995:50 y 51). En este contexto según el citado autor: “[...] esta cultura de la negación de la diferencia ha sido el principal límite a la modernidad y a la democracia en América Latina, pues impidió tanto el reconocimiento del individuo o la comunidad [...]”. De esta suerte, enfrentar los avatares de la modernidad –hoy en crisis– en el subcontinente, requiere la aceptación plena de los tejidos culturales propios de la región (1995:52).

Así, se puede asumir que los avatares de la modernidad en la región latinoamericana tienen que ver con el proceso y desarrollo histórico de los Estados, así como con la construcción de identidades nacionales homogéneas, en franca contradicción con el tejido

cultural y social. Estos desencuentros habrán de desembocar en los fracasos de la modernidad y la crisis del Estado contemporáneo en Latinoamérica.

Ahora bien, el proceso de modernización,<sup>2</sup> entendido como un proceso de secularización social, implica el predominio de acciones colectivas sustentadas en criterios de una racionalidad instrumental, la institucionalización del cambio con relación a dicha racionalidad, así como la diferenciación y especialización crecientes de roles e instituciones (Calderón, 1995:62). La modernización política guarda una estrecha relación con la movilización social y con el desarrollo económico. Así, mediante la primera, “son desgastados o destruidos grandes grupos de los antiguos compromisos sociales, económicos y psicológicos, y la gente queda disponible para adoptar nuevas pautas de socialización y conducta” (Deustsch, 1961:85 y 86 en Huntington, 1996:41). La segunda se refiere al crecimiento de la actividad económica total de una sociedad, cuyos indicadores principales son el producto interno bruto, el ingreso per cápita etcétera. (Huntington, 1996:41).

De esta manera, lo cultural adquiere una nueva centralidad en los actuales procesos de modernización. Más allá de los argumentos y contra argumentos, parece claro que lo cultural tiene una importancia fundamental en el análisis de la realidad, y es un factor principal para entender los problemas del mundo contemporáneo. Los últimos conflictos en una parte importante del mundo en desarrollo, particularmente en el Medio Oriente, dan cuenta del fracaso y de la decepción en los procesos modernizadores en este grupo de países y el inicio de construcciones identitarias anti-modernas (Ottone, 2000:37). Tales procesos –hoy en crisis– obedecieron a orientaciones muy diversas. Sin embargo comparten un denominador común:” [...] no haber tenido la capacidad inclusiva en lo económico y lo social, no haber logrado una síntesis entre cultura tradicional y modernidad, haber generado una élite dirigente que es percibida como escindida de la sociedad y no

---

2 Para Huntington: “La modernización es un proceso multifacético que implica una serie cambios en todas las zonas del pensamiento y la actividad humanas”. Según nuestro autor, en el plano psicológico introduce un cambio fundamental en los valores, actitudes y expectativas; en el campo intelectual significa la expansión del conocimiento en diversas esferas y el surgimiento de los medios de comunicación de masas; en lo demográfico su característica central es el rápido crecimiento de la población urbana, el aumento de la movilidad vertical y horizontal; mientras que en el plano económico se produce una gran diversificación de actividades y un alto nivel de especialización ocupacional (Huntington, 1996: 40 y 41).

haber construido canales extendidos de participación democrática” (Ottone, 2000: 38).

Dentro de la ola de mundialización que conlleva la modernidad, existe la posibilidad de viajar con bagajes, proyectos y memorias (Touraine *dixit*), esto es, marchar con un protagonismo y una identidad propias. Nos alejamos así de las visiones defensivas, que entienden la identidad cultural de un país o de un grupo como una realidad inmodificable (Ottone, 2000:45). En las naciones en desarrollo los procesos de modernización están generando sociedades separadas, con élites atrincheradas frente a masas excluidas. En este contexto, los grupos apartados conforman comunidades que no se remiten a consensos cívicos nacionales, sino que tienden a refugiarse en pertenencias de orden local, regional o en barricadas conformadas a partir de identidades étnicas, sociales o religiosas. Esta marginalidad social también encuentra refugio en diversas actividades informales y en franca oposición al orden institucional. En este contexto, lo esencial de una perspectiva crítica de la modernidad radica en la reglamentación de la convivencia de los particularismos, evitando la radicalización de los conflictos. Desde esta visión, las identidades particulares no están destinadas a contraponerse a los procesos de modernización y a la modernidad misma de una manera inevitable (Ottone, 2000:47 y 48).

La historia de los procesos de modernización en América Latina nos describe la persistencia de fuertes obstáculos a la modernidad y, en consecuencia, la ausencia de sociedades y Estados modernos.<sup>3</sup> En este escenario es fundamental la adopción de un concepto de modernidad que trascienda los límites de la racionalidad instrumental y que a la vez rompa el bloque de los particularismos culturales. ¿Cuáles son los factores culturales para cimentar la construcción de esta modernidad alternativa en la región? El primer aspecto orbita en torno a la centralidad del esfuerzo interno. Desplazando las causas del subdesarrollo hacia los elementos endógenos en las mismas sociedades latinoamericanas, superando las visiones ancladas en las teorías de la dependencia. La segunda idea se

---

<sup>3</sup> Es importante considerar que la modernización política «occidental» comprende por lo menos tres grandes rubros: la racionalización de la autoridad, es decir, el reemplazo de un gran número de autoridades políticas tradicionales, religiosas, familiares y étnicas por una autoridad política secular, nacional; la diferenciación de nuevas funciones políticas y el desarrollo de estructuras especializadas y una creciente participación política. Así, según este enfoque, las sociedades políticas modernas se distinguen por una autoridad racionalizada, una estructura diferenciada y la participación de las masas (Huntington, 1996: 41 y 42).

refiere a la necesidad de alcanzar niveles <<controlables>> con respecto a los conflictos y altos niveles de estabilidad, a través de una lógica de resolución institucional con base en la negociación y el compromiso (Ottone, 2000:48 y 52).

Cuando asumimos a la modernidad como el equivalente a la superación de todos los particularismos o como una suerte de “occidentalización exhaustiva”, estamos dando la espalda a un elemento central de la modernidad (Ottone, 2000:56 y 57): “la capacidad para integrar dinámicamente la diversidad cultural en un orden social (e institucional) compartido”. La falta de capacidad para la integración cultural, económica, social y política son las barreras fundamentales que enfrentan los procesos de modernización. Las sociedades segmentadas incrementan potencialmente los riesgos de que los senderos de las modernidades latinoamericanas se vuelvan caminos intransitables, y que este pantano de enclaves anti modernos pueda terminar limitando o paralizando las funciones esenciales del Estado, cancelando las posibilidades del desarrollo.

### **Los fracasos de la modernidad y las transformaciones del Estado**

Las transformaciones que implican los procesos de modernización entrañan también la lucha por el orden social. La noción de orden se desdobra en sentidos: la racionalidad técnico-instrumental (división técnica y social del trabajo) y la racionalidad normativa (jerarquías, principios organizacionales, relaciones de poder, sistema de reconocimientos y mediaciones en la sociedad). En este sentido, la primera se relaciona con la noción de modernización y la segunda se refiere a la modernidad (Medellín, 1996:94). Desde esta perspectiva, “el orden se define por la oposición de racionalidades. La transformación de las sociedades se presenta como una tensión entre modernización y modernidad”. Entonces, la falta de correspondencia entre estas dos clases de racionalidades “es activada y reproducida por la lucha y tensión entre una nueva racionalidad técnico-instrumental, que irrumpe para modificar las condiciones de existencia de los individuos y una racionalidad normativa que se opone para hacer prevalecer lo establecido”.

De esta manera, sin modernidad, la modernización deviene en una tarea inacabada de hegemonía y dominación (Medellín, 1996:95). En Latinoamérica estas tensiones entre modernización y modernidad resultan evidentes.<sup>4</sup> Por una parte, presenciamos la irrupción de una racionalidad instrumental producto de la mundialización en el ámbito de la tecnología, las comunicaciones y la economía. Por la otra, persiste una racionalidad normativa que lucha por mantener el orden establecido, esto es, el orden tradicional en las diversas esferas de la vida social.<sup>5</sup>

Este proceso de modernización irrumpe en América Latina en la década de los setentas del siglo pasado. La nueva racionalidad técnico-instrumental –entre cuyos rasgos distintivos se encuentra la reconversión de industrias intensivas en trabajo a industrias intensivas en tecnologías– irrumpe cuestionando la racionalidad normativa. Este cuestionamiento se enfoca contra el gigantismo y la complejidad del aparato estatal y el retraso y la rigidez de las regulaciones mercantiles y laborales (Medellín, 1996:97).

En este sentido, en el periodo conocido como de la transición democrática, a partir de mediados de los ochentas, el Estado en América Latina entra en la ruta de la estructuración orgánica: “el problema de la democracia y la transición democrática se proclama como el nuevo centro estratégico de la modernización: todo lo que el mercado no pueda disciplinar, que lo discipline la democracia” (Medellín, 1995:105). Según el citado autor, los fracasos y desencantos de la modernización vía reestructuración orgánica en los países de la región reflejan los avatares y contradicciones de una modernidad extraviada (108-111).

---

4 Recordemos que durante el siglo XIX y comienzos del XX se diseña y aplica en los principales países de América Latina un modelo de crecimiento económico de tipo primario exportador y dependiente, sin transformaciones estructurales, con una sociedad jerarquizada, polarizada y rígida, una fuerte concentración de la riqueza y el poder en las oligarquías. A través del sistema político, el Estado despliega sus funciones de coacción social, ya que la élite gobernante monopoliza los medios de decisión, orientación y control de la sociedad. A partir de estas características Kaplan nos habla de la infancia del Leviatán criollo (1989: 72-76).

5 Sobre el particular es importante advertir acerca de los riesgos de confusión entre el proceso de modernización, como el medio, y los avances hacia la modernidad, como el resultado de este proceso. La opinión de Huntington resulta ilustrativa: Entre la modernización política definida como transición de un Estado tradicional a uno moderno, y los efectos de esta modernización, hay una diferencia fundamental que, a menudo, se pasa por alto. El primer enfoque propone la dirección hacia donde debe moverse teóricamente el cambio político. El segundo describe los cambios políticos que ocurren en la realidad. De esta manera, en la práctica, la modernización siempre lleva implícito un cambio en el sistema político tradicional, y, por lo general, su desintegración, pero no implica necesariamente un avance significativo hacia un sistema político moderno (1996: 42).

## La modernidad extraviada y la crisis del Estado

En un escenario de crisis de los procesos de modernización en la mayoría de países latinoamericanos, la profundización de las tensiones y conflictos erosiona el poder organizado y lo despoja de autoridad institucional. En las nuevas condiciones, los gobiernos tienen que compartir autoridad con otros centros de poder vinculados con diversos movimientos u organizaciones sociales de diverso signo ideológico y cultural. Se produce una verdadera dislocación de las estructuras que soportan la dominación política, al trastornarse los principios de la autoridad y las instituciones políticas. El poder se desplaza por completo hacia zonas desconocidas, rebasando los cauces institucionales del poder estatal (Medellín, 1995:113-115). Desde esta perspectiva, existen dos posturas teóricas principales:

*“Por una parte, el reformismo plantea el problema en términos de una «crisis de hegemonía». Es decir, en términos de la incapacidad de las dirigencias tecnocráticas y los movimientos políticos y sociales (nuevos y tradicionales) para lograr no sólo transformar sus intereses particulares en un interés general de la sociedad en su conjunto, sino para imponer una dirección determinada al proceso político, económico y social.*

*Por otra parte, la reestructuración plantea el problema en términos de una «crisis de dominación». Se trata de una crisis que emerge de la pérdida de vigencia y ruptura de las instancias y mediaciones a través de las cuales las relaciones de dominación se expresan como relaciones de poder político institucionalizado [...]”* (Medellín, 1995:120).

Tanto la crisis de hegemonía como la crisis de dominación apuntan hacia un problema cuyo centralidad no es la inadecuación del aparato estatal, sino más bien “en la pérdida del lugar estructural del Estado en la sociedad”, esto es, en la territorialidad e institucionalización del orden estatal. La profundización de esta crisis se manifiesta en la incapacidad de los Estados para mantener la producción y la reproducción de las instancias, mecanismos e instrumentos ordinarios y extraordinarios, a través de los cuales

el ejercicio de la autoridad se extiende y profundiza (Medellín, 1995:120 y 121). Diversos hechos evidencian el proceso ascendente de esta crisis del Estado:

- a) La irrupción de diversas formas sustitutivas del poder institucional del Estado (brigadas de autodefensas, cárteles del narcotráfico, etcétera);
- b) La incapacidad para la integración de un sistema que precise la naturaleza del sistema jerárquico de autoridad, delimitando las competencias y responsabilidades del poder institucional (político, económico, administrativo, etcétera).
- c) La profundización de la informalidad de las economías y la evasión de impuestos. El caso de la economía informal ilustra el conflicto entre una racionalidad representada por la economía *formal*, inserta en los circuitos de la economía global y las actividades *informales*, con un fuerte anclaje en el orden tradicional y con alianzas estratégicas con poderes informales que disminuyen las capacidades reguladoras del Estado.

Así, la crisis del Estado se puede sintetizar en la incapacidad de éste en el ejercicio efectivo del poder de dominación en diversas esferas de la vida política, económica y social, particularmente las dificultades vinculadas con la pérdida o disminución de los mecanismos de dominación ante la emergencia de diversos centros de poder fáctico en amplias franjas territoriales o sociales.

### **Las dimensiones del Estado contemporáneo**

Otro eje de análisis es la exploración de las *caras* del Estado contemporáneo. Para los fines de este estudio consideramos apropiada la definición esbozada por Guillermo O'Donnell:

*“Conjunto de instituciones y de relaciones (la mayor parte de éstas sancionadas por el sistema legal de ese estado) que normalmente penetra y controla el territorio y los habitantes [...]”. Tales instituciones tienen como último recurso, para dotar de eficacia sus decisiones, asumir [...] “la supremacía en el control de medios de coerción física que algunas agencias especializadas del mismo estado normalmente ejercen sobre aquel territorio” (O'Donnell, 2004:150).*

Siguiendo al citado autor, el Estado incluye cuatro dimensiones básicas:

- a) Un conjunto de burocracias, organizaciones complejas con responsabilidades legales y cuyos fines se relacionan con la realización o protección del interés general.
- b) Un sistema legal, es decir, un entramado de reglas legalmente sancionadas por el mismo Estado, y que penetran y determinan numerosas relaciones sociales. Este sistema normativo es el andamiaje para la construcción y aplicación del Estado de derecho. En este sentido, uno de los límites del sistema jurídico moderno (*Grossi dixit*) se pone de manifiesto en el choque de los grandes principios del derecho moderno frente al derecho consuetudinario, como es el caso de los derechos humanos y el sistema jurídico tradicional de usos y costumbres en los pueblos originarios.<sup>6</sup>
- c) La identidad colectiva, se refiere básicamente al componente sociológico relacionado con el surgimiento y consolidación del nacionalismo como foco de identidad de las personas en el Estado contemporáneo.
- d) La cuarta dimensión del Estado se refiere a la noción de soberanía nacional. Según O'Donell, el Estado también tiene una función de *filtro*, esto es, trata de regular diversos grados de apertura o penetrabilidad de sus espacios y fronteras por parte de otros agentes que operan “afuera” del territorio y la población estatal; función que ha sido erosionada por los vientos de la globalización y la tecnología (2008:29).

A partir de esta definición de reconocido cuño weberiano, O'Donell subraya la posibilidad de establecer empíricamente el funcionamiento del Estado, considerando la eficacia de la burocracia, la efectividad del sistema legal, el papel del Estado como foco de identidad, así como su condición de *filtro*. Estas condiciones “no deben ser atribuidas a priori a

---

<sup>6</sup> En México resulta ilustrativo el caso de la elección por el sistema de usos y costumbres en el municipio de Santa María Quiérolani, en el Estado de Oaxaca: En noviembre de 2007, la participación de la candidata a presidenta municipal, Eufrosina Cruz Mendoza fue cancelada en razón de no cumplir los requerimientos del ordenamiento comunitario (el tiempo de prestación de servicios a la comunidad, y otros de imposible cumplimiento por su calidad de profesionista y su condición de género); derecho consuetudinario que se contrapone abiertamente a la constitución federal y diversos tratados internacionales en la materia.

un Estado” (2008), pues estas *caras* son históricamente contingentes, por lo que su eficacia debe ser establecida, fundamentalmente, de manera empírica. Se trata de elementos que ningún Estado ha materializado completamente. El desempeño del *Estado como conjunto de burocracias* puede desviarse seriamente de sus responsabilidades; el sistema legal puede por se tener serias carencias y/o no extenderse efectivamente a diversas relaciones sociales, o a vastas regiones de un país; en lo que respecta al Estado como foco de identidad colectiva, su pretensión de ser un *Estado para la nación* puede ser inverosímil para buena parte de la población; y el Estado puede también, en gran medida, abdicar de su condición de *filtro* (O’Donell, 2008:30). Desde esta perspectiva, la crisis del Estado puede explicarse en los siguientes términos: Cuando las cuatro dimensiones del Estado (burocracia, sistema legal, identidad colectiva y la función de filtro adecuado para la constitución del interés general) se desempeñan razonablemente bien, el Estado cumple su papel crucial de articulador y ordenador de la diversidad. Sin embargo, en la realidad muchos Estados distan de haber logrado articular estas dimensiones. En América Latina, con algunas excepciones, los Estados registran bajos puntajes en estos rubros. Esto da lugar a la existencia de *zonas marrones*, extensas regiones donde las reglas realmente imperantes no son estatales sino las dictadas por las diversas mafias y otros poderes fácticos (O’Donell, 2008:3-5). Bajo esta línea argumental, Prats i Català, al reconocer la existencia de burocracias patrimoniales en la gran mayoría de los países latinoamericanos, sostiene la tesis de que la reforma del Estado en América Latina “[...] debía orientarse, prioritariamente, a la creación de verdaderas burocracias weberianas, como elemento imprescindible en la construcción del Estado democrático de Derecho” (2005:107). Quizá sea el momento de redescubrir la necesidad de un verdadero desarrollo burocrático en las administraciones públicas de América Latina.

### **La crisis institucional del Estado mexicano**

A partir de los enfoques teóricos precedentes procederemos al análisis de la crisis social e institucional en México.

- A) El desarrollo burocrático de las administraciones públicas. La profesionalización en la Administración Pública Federal tiene su origen en la Ley del Ser-

vicio Profesional de Carrera (2003). A partir de lo anterior, se formuló el Programa para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal 2004-2006 y los programas operativos anuales del Sistema de Servicio Profesional de Carrera (SSPC). Con base en estos programas se establecieron 24 indicadores para el SSPC, tales como porcentaje de puestos descritos y registrados, porcentaje de servidores públicos sujetos al SSPC, etcétera.

En este contexto, al inicio del sexenio del presidente Felipe Calderón (2006-2012) se establecieron las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del SSPC en la Administración Pública Federal Centralizada, incluyendo los órganos desconcentrados. El informe anual de operación del SSPC correspondiente al año 2007 presenta algunas cifras representativas: Se contabilizaron 36,812 puestos sujetos al Servicio Profesional; se ofertaron 1,828 vacantes por concurso público abierto; había 8,342 servidores públicos con nombramiento dentro del SSPC.

En cuanto a la cobertura, el Sistema opera en 77 instituciones de la Administración Pública Federal Centralizada (15 dependencias y 62 órganos desconcentrados). El SSPC comprende 41,765 puestos, desde el nivel de enlace al de director general.

Asimismo, hay que considerar que la Ley del Servicio Profesional excluye de manera explícita a los servidores públicos que prestan sus servicios en diversas entidades y dependencias, tales como la Secretaría de Relaciones Exteriores, las Fuerzas Armadas, el sistema de seguridad pública y seguridad nacional, entre otras instituciones y funciones asimiladas a otro sistema de servicio civil de carrera.

Con respecto a la profesionalización del personal relacionado con las funciones de seguridad pública en el ámbito federal, es importante señalar que el Programa Nacional de Seguridad Pública 2008-2012 menciona la necesidad de que las instituciones de seguridad pública fortalezcan los programas de profesionalización. Así, el Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012 establece un nuevo modelo policial; por lo que incluye como objetivo central la reducción de las asimetrías entre las instituciones de seguri-

dad de los tres ámbitos de gobierno, lo que implica la instrumentación de una política sostenida de profesionalización y el desarrollo de metodologías, procesos, protocolos y procedimientos de aplicación general en las distintas corporaciones policiales. Asimismo, subraya la necesidad de la integración de un servicio de carrera policial homogéneo y articulado, de manera tal que la política de profesionalización abarque las fases de reclutamiento, selección, ingreso, desarrollo, ascenso y separación del cargo. También destaca la formación de cuadros directivos para acelerar la evolución del modelo reactivo al modelo preventivo de seguridad pública.

Por lo que se refiere a los avances en el proceso de institucionalización del servicio público de carrera en la administración pública en las entidades federativas existe un proceso diferenciado. Por lo menos a nivel normativo, algunas han expedido leyes para regular el servicio público de carrera en los diversos ámbitos de la administración pública y particularmente en la función de seguridad pública. Sin pretensiones de exhaustividad procederemos al análisis de los casos de los estados de Veracruz y Quintana Roo, así como y el Distrito Federal.

En el estado de Veracruz a partir de la expedición de la Ley del Servicio Público de Carrera en la Administración Pública Centralizada (LSPCAPC, 2003) se establecen las bases normativas para la institucionalización del Servicio Profesional, el cual comprende un sistema que se integra por el conjunto de disposiciones, órganos, procesos, programas y acciones para la profesionalización de los servidores públicos que laboran con la calidad de trabajadores de confianza (Artículo 2, LSPCAPC). Según la citada ley, el sistema del servicio público comprende los puestos de director general, director de área, subdirector de área, jefe de departamento y jefe de oficina.

Por otra parte, cabe precisar que la Ley de Seguridad Pública para ese mismo estado establece el Servicio Policial de Carrera, con carácter de obligatorio y permanente, para asegurar la profesionalización de los elementos del sistema de seguridad pública tanto del estado como de los municipios.

En términos de la Ley del Servicio Público de Carrera del estado de Quintana Roo (LSP-CEQR, 2002), el Servicio Público de Carrera de esta entidad comprende los trabajadores de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y Municipios. El sistema comprende los niveles de dirección de área, subdirección, jefatura de departamento, coordinación de área, auxiliar operativo o administrativo y personal técnico operativo y manual (Artículo 5, LSPCEQR). Asimismo, la Ley de Seguridad Pública de esa misma entidad federativa establece la carrera policial como elemento básico para la profesionalización de las funciones de seguridad pública. Comprende tanto los requisitos como los procedimientos de reclutamiento, selección, ingreso, formación, certificación, capacitación, adiestramiento, desarrollo, actualización, permanencia, promoción, reconocimiento, dignificación y separación del cargo; así como, la evaluación de los integrantes de las diversas instituciones de la policía estatal y municipal.

En la Administración Pública del Distrito Federal también existe formalmente el servicio público de carrera. La ley local de la materia señala que son servidores públicos de carrera los puestos correspondientes a director de área, subdirector de área, jefe de unidad departamental, personal de enlace y líder coordinador de proyecto. La citada ley excluye de este sistema al personal adscrito a la Secretaría de Seguridad Pública y a la Procuraduría General de Justicia; dependencias reguladas por leyes específicas.

Por su parte, la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal establece la profesionalización de los cuerpos de seguridad pública, mediante la institucionalización de la carrera policial. También señala que cada cuerpo de seguridad pública contará con un programa general de formación policial que tendrá como finalidad alcanzar el desarrollo profesional, técnico, científico, físico, humanístico y cultural de los elementos de seguridad pública, en el marco del respeto a los derechos humanos y al Estado de derecho.

- B) La aplicación de la ley y los problemas de identidad colectiva y cultural. Para los fines exploratorios de este trabajo analizaremos los casos relacionados con el surgimiento de grupos de autodefensa en el ámbito comunitario en algunas regiones de los estados de Guerrero y Michoacán.

La Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias (CRAC) en el estado de Guerrero.- Esta entidad se caracteriza por sus marcados contrastes socioculturales que la hacen única en el variado mosaico social, económico y político de la federación mexicana.<sup>7</sup> Algunos autores como Rodríguez Wallenius ubican los conflictos en esta región como parte de la disputa por la conducción e implantación de un estilo de desarrollo a partir de un modelo polarizador identificado con un Estado de fuerte orientación neoliberal; en dicha disputa confluyen la oligarquía local, los grupos vinculados con el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y los grupos emergentes, en el que sobresalen los movimientos indígenas con una larga trayectoria de lucha cívica y social (2005).

Desde hace más de 15 años, indígenas mixtecos y tlapanecos de varios municipios de la Costa y Montaña de Guerrero, en el suroccidente de México, se organizaron para enfrentar la ola de violencia e inseguridad que azotaba la región. A partir de una red de vigilancia que articuló a varias comunidades, el 15 de octubre de 1995 surgió la policía comunitaria de Guerrero. En relativamente poco tiempo, esta organización consiguió reducir significativamente la inseguridad y la violencia, además de construir un sistema de justicia regional con base en el derecho comunitario. A pesar de ser considerada como ilegal, la policía comunitaria se fortaleció socialmente en la región; las fuerzas de seguridad pública del Estado no han podido desarticularla a pesar de diversos intentos. Los espacios de la justicia y la seguridad comunitaria se convierten así en ejes centrales de la disputa con el Estado y en referentes claves de la identidad de los pueblos indígenas (Sierra, 2010:1).

En los últimos años, la condición de vulnerabilidad social de la población de la Región de la Montaña y la Costa Chica se ha agravado por la creciente militarización como parte de la lucha contra el narcotráfico emprendida por el Estado mexicano, particularmente durante la presidencia de Felipe Calderón. En términos generales, en estas regiones existe una situación de violencia estructural que se traduce en una histórica injusticia social,

---

<sup>7</sup> En el texto *Sur profundo* Armando Bartra identifica al “Guerrero bronco” y mediante la reconstrucción de la historia de la entidad identifica y explica algunos de los rasgos socioculturales que la definen: inestabilidad política, cacicazgo rural, represión política, violencia social, guerrilla rural y urbana; así como una larga tradición de lucha gremial, étnica y cívica.

particularmente para la población indígena. La violencia estructural es fomentada por varios factores como la actuación racista de las instituciones, la ausencia del Estado en su función de proveer servicios básicos a la población, su fracaso en la protección de los derechos humanos, las constantes violaciones por parte de autoridades civiles y militares, así como su ineficacia en el combate a la pobreza extrema (Gasparello, 2009:64).

Así, el racismo, la corrupción y la arbitrariedad en el sistema de justicia local, principalmente en materia penal, han sido determinantes en la emergencia del Sistema de Seguridad y Justicia Comunitaria (SSJC) cuya eficacia parece relevante para resolver algunos de los problemas ancestrales en la región. El SSJC se presenta como una “institución autónoma que a nivel regional mantiene la seguridad e imparte justicia, promoviendo los valores comunitarios de colectividad, gratuidad del servicio y reintegración a la sociedad de los detenidos” (Gasparello, 2009:67).

En este contexto, la citada autora subraya: “El SSJC es una iniciativa autonómica que se concentra en el ámbito jurídico y de control del territorio, espacios donde la disputa entre el poder de los pueblos y el poder del Estado se vuelve encarnizada” (2009:68). Desde esta perspectiva, es necesario enfatizar el núcleo central de la cuestión: el Estado mexicano aún no reconoce la legalidad de la policía comunitaria, por lo que estas autoridades indígenas se colocan fuera del espacio permitido y funcional del Estado nacional mexicano<sup>8</sup>, a través de la reivindicación de la autonomía como facultad de autogobierno, incluyendo la administración de justicia (Gasparello, 2009:69). En este orden de ideas, una cuestión central sería la modificación del párrafo segundo del Artículo 2º de la constitución mexicana para precisar los alcances y modalidades de la autonomía de los pueblos indígenas (López Sollano, 2010).

---

<sup>8</sup> Tal como lo explica Charles R. Hale: el resurgimiento de la causas indígenas en América Latina tiene una estrecha relación con las dos vías contemporáneas de transformación de los Estados en la región: la democratización de los regímenes autoritarios y la reforma neoliberal, la cual se concentró en la cuestión de la autonomía limitada para los pueblos originarios. Desde la perspectiva de este autor, la reforma neoliberal entraña un proyecto cultural indigenista que se puede resumir en la frase del “sí pero”, vinculada con la categoría sociopolítica del “indio permitido”, que denota fundamentalmente la continuidad de una política estatal centrada en la subordinación de la cuestión indígena a los intereses, visiones y perspectivas de los Estados nacionales.

*La crisis institucional y social en la región de Tierra Caliente, estado de Michoacán. Fuentes cercanas al gobierno del estado reconocen que el crimen organizado se encuentra infiltrado en 85 de los 113 municipios de Michoacán (Fuentes-Salinas, 2013). Esta infiltración es en grado variable, siendo los casos más graves los municipios ubicados en la región de Tierra Caliente.*

El caso de La Ruana, Municipio de Buena Vista Tomatlán resulta paradigmático. Las crónicas periodísticas relatan que esta localidad se encuentra cercada por el grupo de narcotraficantes conocido como *Los Caballeros Templarios*. Dicho poblado está sitiado desde hace semanas, sin gasolina, con pocos alimentos y medicinas. En este lugar los pobladores crearon un grupo de autodefensa junto con vecinos de Tepalcatepec para defenderse de los narcotraficantes, aunque éstos los acusan de recibir apoyo del cártel de *Jalisco Nueva Generación*. El saldo de las primeras acciones de esta guerra, fue de 20 muertos (Becerra-Acosta, 2013).

La situación de ingobernabilidad en la región de Tierra Caliente es el efecto de la fuerte presencia de diversas organizaciones criminales y la debilidad del Estado. Michoacán es, en muchos sentidos, un laboratorio social de la delincuencia organizada. En esta entidad, el cártel de *Los Zetas* y la *Familia Michoacana* comenzaron a operar un nuevo modelo criminal hace una década, estos grupos criminales implementaron una nueva actividad consistente en la “extracción de rentas sociales”, es decir, el cobro de *derechos de piso* a las personas dedicadas a alguna actividad productiva, especialmente empresarios del ramo agropecuario y comercial (Valdés Castellanos, 2013:16).

El florecimiento de esta red de actividades ilegales ha contado con la participación de diversos agentes del Estado, particularmente de corporaciones policiales estatales y municipales, así como de políticos y legisladores de la región<sup>9</sup>. El modus operandi de estos

---

<sup>9</sup> Entre los casos más connotados se encuentran el del ex diputado federal Julio César Godoy, miembro del grupo parlamentario del PRD, actualmente prófugo de la justicia mexicana. También se evidenció el caso del ex candidato a diputado federal por el PVEM en las elecciones de 2009, Saúl Solíz, presunto líder del grupo delictivo Los Caballeros Templarios, escisión del cártel La Familia y quien se desempeñó como Director de Seguridad Pública de Turicato, Michoacán, en el periodo 2003-2005. Este líder criminal fue capturado en 2011 y desde esa fecha se encuentra recluso en un penal federal.

grupos criminales se sustenta en la infiltración y/o sometimiento de los gobiernos de, por lo menos, 20 municipios. De esta manera, los cárteles de la droga han incidido tanto en la designación de los responsables de las corporaciones policiales municipales, como en la asignación de los contratos de obra pública, con lo que avanzan en dos objetivos estratégicos para su sobrevivencia (Valdés Castellanos, 2013:16). Así, mediante el primer mecanismo obtienen información vital sobre los movimientos y protocolos de operación de las fuerzas de seguridad del Estado mexicano: Ejército Mexicano, policía federal, policía ministerial y policía estatal. A través del segundo mecanismo, los grupos criminales diversifican y fortalecen sus fuentes de ingresos, con base en el dinero público de los gobiernos municipales.

En esta contienda, resulta evidente que el Estado ha perdido el poder de dominación sobre diversos territorios del estado de Michoacán, principalmente en la región de Tierra Caliente. Ante la ausencia o débil presencia del Estado y el avance de la delincuencia organizada, diversas comunidades indígenas han optado por la autodefensa armada por medio de la figura de guardias comunitarias, lo cual, en algunos casos se enmarca en el sistema de usos y costumbres, en el marco de la autonomía reconocida por la Constitución, tal como ocurre en el caso del municipio de Cherán.

En los primeros meses de 2013 surgieron diversos grupos de autodefensa en municipios no indígenas. Habitantes de los municipios de Buenavista (donde se ubica la localidad de Felipe Carrillo Puerto, mejor conocida como la Ruana), Coalcomán y Tepalcatepec reportan el surgimiento de policías comunitarias, en lo que sería el primer problema de este tipo que se registra en Tierra Caliente (QUADRANTIN, 2013). En este escenario se prevén fundamentalmente dos opciones para la re-articulación del Estado en esta región:

La desaparición de poderes. Diversos sectores de la opinión pública y actores políticos, como legisladores federales del Partido Acción Nacional (PAN), plantean la posibilidad de declarar la desaparición de poderes en el estado de Michoacán, al considerar que ante la actual situación de ingobernabilidad, inseguridad y conflictos sociales de la entidad se actualiza el supuesto previsto por el Artículo 76, Fracción VI, de la Constitución Política, para que el Senado de la República pro-

ceda a declarar la desaparición de los poderes constitucionales en dicho estado. Implementación de una nueva estrategia de seguridad. Se sustenta básicamente en la recuperación de los territorios perdidos por el Estado ante los embates de las fuerzas sociales y criminales que, desde hace años, vienen obstaculizando el ejercicio del poder institucional y la conducción del desarrollo. En este contexto se plantea básicamente el incremento del número de efectivos del ejército y la policía federal, el control de confianza de los mandos y elementos de seguridad pública estatal y afinar los mecanismos de coordinación intergubernamental.

## Conclusiones

- a) Actualmente la modernidad está en crisis tanto en el mundo industrializado como en el mundo en desarrollo. En los países en desarrollo esta crisis se manifiesta en el choque de dos racionalidades. De un lado los agentes transnacionales de la modernidad –los sistemas de consumo y producción– siguen siendo los actores principales de la racionalidad instrumental a través de la mundialización de los procesos económicos y tecnológicos. Del otro lado, los Estados nacionales siguen siendo los guardianes de una racionalidad normativa que defiende el orden y el contrato social establecido. América Latina no escapa a este conflicto, pues, como la mayor parte del mundo, se encuentra inmersa en la mundialización que abanderan los agentes económicos. A lo anterior hay que agregar aquellos conflictos derivados de las particularidades sociales y culturales de la región, por lo que es necesaria la exploración de modernidades alternativas.
- b) La crisis del Estado en América Latina es la crisis de la modernidad inacabada. Esta problemática se refleja en la existencia de <<zonas grises>> en el ejercicio de la dominación institucional; crisis que atraviesa la zona neurálgica del aparato estatal. Las disfuncionalidades del poder estatal no pueden superarse al margen de los caminos de la modernidad más bien, la búsqueda de soluciones tiene que darse dentro del marco de las modernidades alternativas que superen la visión y la vocación conflictiva de la modernización ortodoxa, lo que

implica la reconstitución del Estado, incluyendo los mecanismos de intermediación con la sociedad. Esto implica la revisión de la eficacia del poder estatal, así como la efectividad del sistema legal y el ejercicio de las funciones reguladoras del Estado con respecto a los agentes económicos y otros poderes fácticos. También presupone el análisis de la capacidad del Estado para constituir y reconstituir la voluntad general y el poder institucional, a partir del reconocimiento de las <<frangas críticas del ejercicio del poder institucional>> con respecto de estos actores, muchos de ellos con un claro origen pre-moderno, con orientaciones anti-modernas, o bien producto de la misma modernidad extraviada e inacabada. En este contexto, la modernización del Estado va más allá de la estructuración orgánica, vía racionalización operativa y organizacional –cuyo supuesto fundamental es que el problema radica básicamente en la inadecuación del aparato estatal–, por lo que es necesario avanzar hacia una modernización centrada no únicamente en la renovación y adecuación de la autoridad y las instituciones del Estado.

- c) En el caso de México, la modernidad conflictiva se manifiesta en la crisis del Estado y la sociedad. Los problemas de seguridad pública y criminalidad son la punta del iceberg. En realidad el problema es mucho más profundo, pues tiene que ver directamente con la ineficacia del Estado para ejercer su dominación institucional en el territorio nacional y en los diversos ámbitos de la sociedad. Desde un análisis centrado en el modelo weberiano las causas profundas del ineficaz funcionamiento de las principales instituciones estatales se encuentran vinculadas con el marcado subdesarrollo del Estado en cuanto a su andamiaje institucional: burocracia poco profesionalizada, insuficiente aplicación de la ley, falta de identidad colectiva e insuficiente protección de los intereses sociales y nacionales.
- d) En cuanto al desarrollo burocrático, el análisis de algunos elementos relacionados con el proceso de implantación del servicio público de carrera, como elemento sine qua non para avanzar en la construcción de una verdadera burocracia estatal, evidencia mínimos avances: en la administración pública federal se observa un impulso inicial en el segundo tramo del gobierno de Vicente Fox

y en el primer tramo del gobierno encabezado por Felipe Calderón; sin embargo dicho esfuerzo parece eclipsarse en la antesala de la elección del 2012 y en el arranque del gobierno actual. En el ámbito de las administraciones estatales y municipales la evidencia analizada permite concluir que solo en una minoría de entidades existe algún avance, por lo menos en el ámbito normativo. La profesionalización en el campo de la función de seguridad pública y procuración de justicia parece seguir la tendencia, con importantes resultados a nivel federal, pero pocos o nulos avances en los gobiernos estatales y municipales.

- e) La evidencia analizada en los casos relativos a la presencia de la delincuencia organizada y los grupos comunitarios de autodefensa en los estados de Guerrero y Michoacán parecen confirmar la tesis que antecede. En efecto, en ambos casos, se confirma la pérdida de la jurisdicción del Estado, en ciertos casos ante la delincuencia organizada y en algunos otros ante los grupos comunitarios que asumen las funciones estatales en los territorios abandonados por el Estado. En el primer caso, la permeabilidad del Estado es evidente, sobre todo en el ámbito municipal; este orden de gobierno es la primera línea de defensa y actuación del Estado; pero también es el eslabón institucional con una debilidad crónica. De ahí, la relativa facilidad del asalto institucional por parte de los grupos delincuenciales vinculados con el narcotráfico. En el segundo caso, también resulta evidente que muchos gobiernos municipales nunca han sido funcionales a los fines del Estado, pues han sido tradicionalmente controlados por las oligarquías locales, prevaleciendo los intereses facciosos en lugar del interés general, como lo denota el abandono histórico de los pueblos originarios en regiones como la Montaña y la Costa Chica, en el estado de Guerrero.
- f) La solución de los problemas de seguridad pública, así como la emergencia de grupos comunitarios armados, pobreza extrema y delincuencia organizada pasa por la reingeniería del Estado mexicano. Esta reconstitución del Estado debe tomar como punto de partida el reencuentro con la modernidad extraviada, de manera tal que lo tradicional sea piedra angular para la construcción de los rieles por los que el tren mexicano habrá de desplazarse hacia la modernidad del siglo XXI. Una modernidad compartida, incluyente, plural,

democrática y federalista. La otra vía para la reconstrucción del Estado es el fortalecimiento y construcción de capacidades institucionales, tanto en el aparato burocrático como en el andamiaje legal, la reconstrucción de la identidad nacional a partir de la diversidad cultural y regional, así como la defensa de los intereses nacionales y la promoción del desarrollo sostenible desde las regiones y localidades del país.

### Referencias bibliográficas

Bartra, A. *Sur Profundo*,

En A. Batra (comp.), *Crónicas del Sur. Utopías campesinas en Guerrero*. México: ERA. (2000)

Becerra-Acosta, (2013, 15 de mayo). *El sitio de la Ruana: “Dejaremos las armas solo si se retiran los Templarios”*.

Diario *Milenio*.

Disponible en: <http://sipse.com>

Consultado el 15 de mayo de 2013

Calderón, F. G., *Subjetividad y modernización en las sociedades contemporáneas: del clientelismo burocrático a la cultura democrática en América Latina*

En *Reforma y Democracia*, núm. 3, enero, Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), pp. 47-66. (1995)

Fuentes-Salinas S. *Municipios infiltrados y la nueva estrategia contra el crimen organizado*. (2013)

Disponible en: <http://www.impactousa.com>

Consultado el 16 de mayo de 2013.

Gasparello, G. *Policía Comunitaria de Guerrero, investigación y autonomía*

En *Política y Cultura*, núm. 32, pp. 61-78. (2009)

Gobierno del Distrito Federal

*Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal*. (1993)

*Ley del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal*. (2008)

Gobierno del Estado del Estado de Quintana Roo

*Ley de Seguridad Pública del Estado de Quintana Roo*. (2011)

*Ley del Servicio Público de Carrera*. (2002)

Gobierno del Estado de Veracruz.

*Ley del Servicio Público de Carrera en la Administración Pública Centralizada.* (2003)

*Ley de Seguridad Pública para el Estado de Veracruz.* (2001)

Giddens, A, *Consecuencias de la modernidad,*

Madrid: Alianza Editorial. (2008)

Grossi, P, *Mitología jurídica de la modernidad,*

Madrid: Editorial Trotta. (2003)

Habermas, J, *La modernidad, un proyecto incompleto*

En Hal Foster (editor), *La posmodernidad*, Barcelona: Editorial Kairós. (2006)

Hale, C. *Rethinking Indigenous Politics in the Era of the "Indio Permitido".*

NACLA, *Report of Americas*, vol. 38, núm. 2. (2004)

Huntington, S.P, *El orden político en las sociedades en cambio,*

Barcelona: Editorial Paidós. (1996)

Kaplan, M, *Aspectos del Estado en América Latina,*

México: Universidad Nacional Autónoma de México. (1989)

López Sollano, S. *Campesinos, autonomía y otro desarrollo en el Guerrero de hoy.* (2010)

Ponencia presentada en el VIII Congreso Latinoamericano de Sociología Rural, Porto Galinhas, Brasil, noviembre de 2010.

Medellín Torres, P, *La modernización del Estado en América Latina: Entre la reestructuración y el reformismo* (1996)

En *Revista de Administración Pública*, núm. 91,

México: Instituto Nacional de Administración Pública.

O'Donnell, G. *Algunas reflexiones acerca de la democracia, el Estado y sus múltiples caras*

En *Reforma y Democracia*, núm. 42, octubre,

Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). (2008)

----- *Hacia un Estado de y para la Democracia* (2008)

En *Democracia/Estado/Ciudadanía*. Hacia un Estado de y para la democracia en América Latina, Lima: PNUD.

----- *Acerca del estado en América Latina contemporánea: diez tesis para discusión* (2004)

En *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Buenos Aires: PNUD.

- Ottone, E, *La modernidad problemática. Cuatro ensayos sobre el desarrollo latinoamericano*, México: Editorial Jus. (2000)
- Prats i Català, J. *De la burocracia al management, del management a la gobernanza. Las transformaciones de las Administraciones Públicas de nuestro tiempo*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública. (2005)
- QUADRATIN. (2013). *Surgen policías comunitarias en Buenavista y Tepalcatepec*.  
 Disponible en: <http://quadratin.com.mx>  
 Consultado el 24 de febrero de 2013
- Rodríguez Wallenius, C. *La disputa por el desarrollo regional: movimientos sociales y constitución de poderes locales en el oriente de la Costa Chica de Guerrero, México*: Plaza y Valdés. (2005)
- Secretaría de Seguridad Pública (México)  
*Programa Nacional de Seguridad Pública 2008-2012*. (2008)  
*Decreto por el que se aprueba el Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012*. (2008)
- Secretaría de la Función Pública (México)  
*Acuerdo por el que se da a conocer el Programa para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal*. (2012)  
*Informe anual de operación del Sistema del Servicio Profesional de Carrera*. (2007)  
*Acuerdo que tiene por objeto dar a conocer el Programa Operativo Anual del Sistema de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal Centralizada para el año 2006*. (2006)  
*Acuerdo por el que se da a conocer el Programa Operativo Anual del Sistema de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal Centralizada para el año 2005*. (2005)
- Sierra, M.T. *Construyendo seguridad y justicia en los márgenes del Estado: La experiencia de la policía comunitaria de Guerrero*. (2010)  
 Ponencia presentada en la Mesa Justicia comunitaria y retos actuales (violencia, seguridad, derechos humanos, género), VII Congreso de la RELAJU, Lima, Perú 4-6 de agosto del 2010.
- Valdés Castellanos, G. *Michoacán: casa tomada*.  
 Diario *Milenio*. 15 de mayo. (2013)
- Villa, M, *Cambios en las relaciones sociedad-estado y sus futuras tendencias en México*  
 En *El umbral del milenio*, México: el Colegio de México. (1997)

# 15 Lo público y la gobernanza

Ricardo Uvalle Berrones

---

## Contexto

DESPUÉS DE LOS PERIODOS DE AJUSTE ECONÓMICO Y FINANCIERO que vivieron los Estados durante la década de los años ochenta del milenio pasado para corregir los problemas de endeudamiento y déficit fiscal, la Administración pública viene recuperando posición y prestigio en el espacio de la vida pública para que sea reconocida como una institución que responde al compromiso de las metas colectivas. Esto significa que las crisis y los cambios son factores de contexto que influyen en su desarrollo, así como en el impacto de los resultados conseguidos. Con el auge de los Estados intervencionistas que se extienden de modo significativo de 1945 a 1975 en el marco de la Guerra Fría y la relación bipolar, las Administraciones públicas ocupan un lugar central en los procesos económicos, políticos y sociales para estimular tanto la producción como la distribución de los bienes y los servicios. Por otra parte, con la caída del Muro de Berlín y de los regímenes políticos de Europa del Este, se modifica la geopolítica mundial y la aceleración de la globalidad, se cambia la vida de las instituciones entre ellas el mercado, el Estado y la Administración pública, obligando a revisar el rol que desempeñaban.

Otrora la Administración pública tenía a su cargo tareas centrales en la búsqueda del desarrollo económico y social utilizando para ello, planes y estrategias que tienen como objetivo la formación de la riqueza y el capital, así como la distribución de los beneficios sociales. Con esta óptica, la relación de la sociedad con el Estado de bienestar (Luhmann, 1981:31) se finca en la aplicación de actividades relacionadas con la planeación, la

programación y el control, sujetas a importantes relaciones de jerarquía administrativa que aseguran la uniformidad de las tareas a cumplir. Cuando sobreviene el agotamiento del Estado interventor con el oleaje de la globalidad, el descrédito se cierne sobre la actividad administrativa y burocrática, con lo cual el servicio público no es considerado el vehículo confiable que relaciona a los gobernantes con los gobernados. Como respuesta a las fallas del Estado interventor, inicia la aplicación de las políticas de privatización, liberalización, apertura externa y desregulación que tienen como propósito depurar los excesos administrativos y burocráticos y conseguir de modo simultáneo, la restitución de las funciones que permiten al propio Estado asumir con eficacia, la organización política de la sociedad. La pérdida de capacidad de respuesta y los riesgos de la ingobernabilidad (Crozier, Huntington y Watanuki, 1975) alertan a las clases políticas sobre la necesidad de adoptar medidas correctivas que se orienten a evitar mayores desajustes en la gestión gubernamental.

Las fallas del funcionamiento estatal inciden de manera negativa en el desenvolvimiento de la economía de mercado, así como en el logro de los beneficios tangibles que los ciudadanos demandan. Las fallas se relacionan con problemas de cálculo que tienen como efecto la asimetría pronunciada entre ingresos y gastos, la autonomía de los cuerpos administrativos frente a los rendimientos efectivos y reales de los sistemas económicos. El aumento de las burocracias (Weber, 1973:20-26) propio de la era industrial da como resultado que el excedente económico sea insuficiente para sostener los gastos de operación del Estado. Se suma a esta situación, la extensión de relaciones políticas financiadas incluso con déficit fiscal, lo cual lleva a un callejón sin salida en términos de la viabilidad financiera de las haciendas públicas.

La eficacia habitual –rutinas y arreglos de cúpula de la burocracia directiva- de los Estados interventores cede con sus fallas hasta provocar un ambiente de incertidumbre, al no superar la crisis de gestión que se origina con los excesos intervencionistas de las políticas gubernamentales. En este sentido, las burocracias habían propiciado ventajas de cálculo para la ganancia política, es decir, tenían la oportunidad de incidir sin más vigilancia y controles en el diseño e implementación de las políticas públicas, abriendo con ello, sen-

deros para tener relación directa con los grupos y organizaciones que demandan la intervención de la autoridad en los asuntos colectivos. La presencia de la decisión burocrática en los diversos niveles directivos y operativos de la Administración pública, fortalece la tendencia de que los asuntos colectivos se atienden y resuelven de modo más directo en el escritorio de los tomadores de decisiones. La funcionalidad de las instituciones administrativas fincaba su éxito en el poder de los cuadros de decisión y operación, los cuales tenían a su cargo la gestión de las principales palancas del manejo gubernamental relacionadas con el control de la agenda de gobierno, la utilización de los presupuestos y la producción de la información que se destina a la toma de las decisiones públicas.

El acercamiento y el trato con la diversidad de actores políticos y sociales sobre la base de los esquemas de verticalidad burocrática confiere a los políticos y a los administradores del Estado la ventaja de negociar directamente con los demandantes de la intervención gubernamental y aprovechando el poder de decisión, establecían compromisos que tenían como límite último el perímetro de la oficina administrativa y el ámbito de los sistemas políticos. Todo eso forma parte de un ambiente de trato político con líderes empresariales y laborales que aprovechan la oportunidad para tejer relaciones corporativas con el conjunto de peticiones que formulan a las instancias de la decisión ejecutiva. No menos importante es que los niveles de operación no se ciñen de modo exclusivo a sus tareas de carácter técnico, sino que tienden puentes de comunicación y compromiso con los actores de la sociedad, lo cual les permite ingresar a la esfera de la decisión política, al proponer programas, políticas y presupuestos. La influencia de los cuadros operativos –diseñadores y ejecutores de las políticas públicas- se enlaza con ventajas que pueden conseguir en los procesos que conducen a la articulación de las decisiones y la correspondiente movilización de los recursos. El ambiente –acuerdos, compromisos, negociación- político que las burocracias crean durante la etapa del Estado interventor, es decisivo para configurar un sistema de políticas que se enlazan con factores de poder y negociación no sólo al interior de las oficinas administrativas, sino con las organizaciones más activas de la vida pública.

El juego del poder en las burocracias – directivos y agentes- favorece la existencia de la información asimétrica, fragmentada y dispersa (Ayala, 2000:145) que utilizan en los ámbitos de la gestión gubernamental para generar ventajas en relación con los políticos que han sido electos por el voto ciudadano y que son los titulares de la Administración pública, lo que provoca en ocasiones relaciones de conflicto a la hora de tomar las decisiones públicas. La asimetría de la información es un elemento que influye en el tratamiento y el destino de las políticas gubernamentales, lo cual erige a los cuadros burocráticos en fuentes de poder y decisión para crear vínculos de ventaja al interior de las propias estructuras administrativas. En este sentido, la Administración pública moderna con su organización y contenido burocrático, ingresa a zonas de ventajas políticas con la asignación de recursos y beneficios que se distribuyen entre los actores y grupos interesados en cultivar relaciones de beneficio gremial o corporativo. Se produce así, la intensificación de relaciones de patronazgo y clientelismo que inciden en la disponibilidad de los recursos de la hacienda pública, lo cual provoca que las instituciones administrativas sean valoradas como una carga que gravita sobre el bolsillo de los ciudadanos, las empresas y el conjunto de la vida asociada.

El desprestigio (Prats, 2005) de la Administración pública se reproduce como una tendencia mundial y en consecuencia, no es visualizada como un conjunto de capacidades que favorecen ventajas compartidas, sino como una carga nociva que devora los excedentes de la economía y consume sin controles efectivos los recursos públicos. Cuando la Administración pública ingresa a espacios de descrédito, significa que como medio de la acción estatal ha sido involucrada por parte de autoridades y directivos en prácticas que no favorecen condiciones de desarrollo, sino de estancamiento. En esa línea en países como Australia, Canadá, Escandinavia, Estados Unidos, Reino Unido, Nueva Zelanda, los movimientos desde la sociedad civil han cuestionando su desempeño en términos desfavorables. Los costos fiscales de la Administración pública en la óptica del Estado interventor, impactan en la aplicación de las políticas gubernamentales, lo mismo que el aumento de los costos de transacción que repercuten en la atención dada a las personas y organizaciones de la sociedad civil. Tanto los planes empresariales como la prestación de los servicios públicos se realizan más con prácticas dilatorias desde las

oficinas administrativas, lo cual, aunado a la caída del bienestar, ocasiona el malestar de los ciudadanos con el desempeño no satisfactorio de las instituciones administrativas.

Cuando el Estado interventor ingresa a los circuitos de la crisis de gestión debido a que no contrarresta los problemas relacionados con la estanflación (Barlezay, 2003:15), agota la posibilidad de mejorar sus capacidades de respuesta, porque las fallas en que incurre no son únicamente administrativas, sino que hay necesidad de revisar a fondo el sentido de las atribuciones y funciones que realiza para determinar una modificación en el esquema de la gobernanza centralizada y burocratizada. Se impone así, un nuevo patrón de gobierno que restituya el sistema de capacidades que tiene y para ello es fundamental la revisión de los límites dados entre la sociedad y el mercado con el Estado mismo. No se trata de errores administrativos –lentitud, formalismo, desfases retrasos-, sino de fallas que dan vida a la falta de controles –democráticos- sobre el funcionamiento de la Administración pública, la relación no siempre cooperativa entre el principal y el agente por ejemplo al acentuarse las asimetrías de la información, lo cual repercute en el desempeño de las instituciones administrativas; la desproporción entre demandas exponenciales y recursos escasos, la tendencia a privilegiar la creación de organismos, no tanto insistir en la eficacia de los programas y las políticas, la falta de medición sobre el trabajo burocrático, la evaluación no consistente de las tareas públicas y el énfasis en multiplicar las demandas de la población sin evaluar la capacidad instalada de la Administración pública para procesarlas y responder a ellas. La maximización de las ventajas políticas en el seno de la Administración pública burocrática es otra faceta que incide en el comportamiento de los directivos y los políticos. Maximizar ganancias con el uso del presupuesto se convierte en un ejercicio de cálculo político que intensifican las burocracias al no haber controles externos que evalúen su desempeño de modo sistematizado e imparcial. De ahí la importancia de que la gestión pública sea reivindicada por la *Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico* (OCDE) a través de *Public Management Committe and Sectretariat* (PUMA) para revisar y transformar los patrones de la gestión burocrática en mejores formas de gestión pública (Barzelay, 2003:15-16).

## **Replanteamiento de la actividad estatal**

Un saldo de la crisis de gestión del Estado interventor es la necesidad de revisar su alcance y actividades de cara a los tiempos de la globalidad, la competitividad, el auge de los mercados y la insurgencia pacífica de la sociedad civil. El patrón de la gobernanza vertical y burocrática llega al límite de su eficacia (Aguilar, 2006:40) y ni siquiera las reformas administrativas logran restituir su funcionalidad. Esto significa que la crisis de gestión se inscribe más en los impactos de una crisis estructural- agotamiento de modos de vida y emergencia de otros- lo cual implica que la lectura sobre la misma se localiza en la nueva relación que deben tener la sociedad y el Estado. La crisis de gestión es a la vez una crisis en la gestión del gobierno y esto mismo se traduce en que la Administración pública también llegue al límite de su eficacia en la postulación y vigencia del patrón de la gestión improductiva, la cual provoca que disminuya la productividad y calidad de la economía de mercado.

Por tanto, es necesario destacar los caminos seguidos para revertir las causas y los efectos de la crisis intervencionista del Estado, a fin de ubicar los factores que estimulan la importancia de transformar los patrones institucionales de la gestión pública, tomando en cuenta, las nuevas tareas de la Administración pública.

Los factores que inciden para dar vida a contextos más activos, organizados y contestatarios que obligan a la transformación funcional del Estado y las instituciones administrativas son: 1) el vigor de lo público; 2) las nuevas reglas del juego; 3) la profesionalización del servicio público; 4) los procesos de corresponsabilidad; 5) el control de los resultados; 6) la rendición de cuentas; 7) la transparencia y 8) la evaluación pública.

### **Vigor de lo público**

Una consecuencia de los costos negativos de la gestión intervencionista es que la esfera pública de la sociedad se fortalece por cuanto a toma de conciencia y estrategias de organización sobre todo a partir de la lucha del Sindicato Solidaridad en Polonia desde

los ochenta, la caída de Muro de Berlín y el fin de los regímenes autoritarios de Europa del Este. Estos movimientos son el punto de partida que alimenta la nueva dinámica de la sociedad civil, hecho que se consume en Occidente, desde el momento en que los ciudadanos reclaman derechos de participación y gestión en los asuntos públicos. En este caso, la iniciativa para participar en la vida asociada no es más un asunto exclusivo de la autoridad, sino que interesa a los actores de la sociedad civil para precisar el trazo, definición y la ejecución de las políticas públicas. Esto significa que la agenda de los asuntos colectivos se convierte en un ejercicio de interacción y corresponsabilidad, lo cual implica que la esfera de lo común –lo público- interesa a múltiples tipos de capacidades instaladas en la sociedad civil.

La diversidad de lo público (Rabonikof, 2005:28 -29) así como su vigor plural, son factores sin duda determinantes para ampliar y ensanchar las ventajas de la intervención de grupos de la sociedad que postulan banderas sociales, económicas y políticas. Las sociales se relacionan con la reivindicación del derecho de las minorías para que tengan vigente derechos civiles en materia de igualdad. Es el caso de los grupos gay, de los sectores que luchan contra la discriminación, las prácticas raciales y la segregación, las personas con capacidades diferentes. Por eso la extensión del tercer sector –ni Estado ni mercado- se integra por personas y organismos no lucrativos, con interés de colaborar en la atención de los problemas compartidos. Las económicas aluden al modo en que la libertad empresarial se proclama a fin de que los monopolios público - estatales no sean una forma de alentar desincentivos que dañan a los agentes del mercado. Estos demandan otras sendas para participar y colaborar en la producción de los bienes y los servicios, con la gestión de unidades empresariales que tienen interés de tener en sus manos formas de respuesta. Destacan también las propuestas en relación a la privatización, la concesión de los servicios públicos, las franquicias y la delegación de tareas mercantiles a grupos de la sociedad, como fórmula que amplía el radio de acción para que la participación de la sociedad en la economía de mercado sea más amplia.

La lógica de la cooperación y los incentivos que caracteriza a las políticas públicas que se relacionan con la multiplicación de los procesos de participación, construcción e

implementación de las decisiones colectivas, tienen como alcance condiciones de interacción y coordinación para que las metas colectivas sean definidas y formalizadas a través de acuerdos intergrupales, para evitar el juego discrecional del poder que decide por encima de los diversos públicos de la sociedad. El espacio público de la sociedad se ha convertido en un lugar de energías colectivas, autogestionarias y solidarias que es posible aprovechar, sobre todo en un mundo en el cual la escasez de recursos es una constante. La ampliación del espacio público es un proceso imparable, debido a que los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad no desean ceder su iniciativa ante las políticas intervencionistas.

Se relaciona en este sentido con las capacidades asociadas que la sociedad tiene y puede aprovechar. Así la categoría acción cooperativa es punto de partida para situar los movimientos organizados, autónomos y emprendedores de la sociedad civil. Un espacio público dinámico (Rabonikof, 2005:37) es factible cuando los ciudadanos deciden ser activos, informados y organizados. Esto implica que la autoridad reconoce la existencia de relaciones multicentradas, mismas que potencian capacidades y sistemas de respuesta. Los pilares del espacio público tienen sustento universal, igualitario y libertario, lo que significa que el gobierno de lo público tiene hoy día mayor reclamo y defensa desde la sociedad.

### **Nuevas reglas del juego**

Ante el agotamiento de las políticas intervencionistas, el perfil y la actividad del Estado contemporáneo ingresan a etapa de revisión para adaptarlo a las condiciones de la sociedad del conocimiento, la nueva economía y los procesos intensificados de la competencia. Esto significa que la crisis de la gestión gubernamental que conlleva a la caída de las economías, el bienestar social y al desencanto de los ciudadanos frente a los políticos y administradores partidarios de la economía de la demanda, obliga a revisar la actividad del Estado en la economía para no incurrir en situaciones que generan altos costos públicos. Se reconoce por ello, que las fallas del Estado no son únicamente de carácter administrativo y operativo, sino que se relacionan con la vigencia de reglas –códigos, leyes, estatutos, procedimientos- del juego que prevalecen en la sociedad.

La revisión de lo que hace el Estado y que puede realmente hacer es el punto cardinal que orienta el tránsito de un Estado intervencionista a un Estado regulador (Majone y la Spina, 1993:202), el cual tiene a su cargo los instrumentos normativos y de conducción relacionados con la aplicación de estímulos, incentivos, sanciones, penalidades hacia los mercados, las redes sociales y las asociaciones para estimular o corregir su desempeño productivo. Destaca en este caso, la importancia del cambio institucional (Majone, 1998:137) en el cual intervienen políticos, burócratas, ciudadanos, grupos de interés y organizaciones entendidas como sistemas de acción colectiva. Ello implica definir nuevos vínculos entre el Estado, el mercado y la sociedad, combinando oportunidades y restricciones (Majone, 1998:138)

Una consecuencia de las nuevas (North, 1993:15) reglas del juego consiste en reconocer que las fallas del Estado se localizan más en el terreno del campo económico, el cual al ingresar a la zona de estancamiento, improductividad y falta de prosperidad, obliga a valorar que en la economía de mercado hay otros agentes productivos –organismos, empresas, capitales y capacidad instalada- que desde la sociedad pueden tener a su cargo tareas relacionadas con la producción de los bienes y los servicios públicos. En consecuencia, una vez aplicadas las políticas de privatización para eliminar excesos, abusos y costos negativos con las políticas intervencionistas, se reconoce que el Estado en la fase de la globalidad, los mercados abiertos y las zonas regionales debe cumplir con tareas de regulación (Cassese, 2003:158) entendidas como el conjunto de normas, reglas y procedimientos que moldean –autorizan y restringen- tanto conductas individuales como colectivas a fin de asegurar la cooperación social y productiva. El paradigma de producir y distribuir los beneficios en la visión del keynesianismo y la social-democracia es reemplazado por el imperativo de fijar, definir y aplicar nuevas reglas del juego que fortalezcan la certidumbre y la previsión (Hayek, 1993:101-102) en la sociedad y el mercado sobre la base de un esquema de libertades económicas y menor injerencia burocrática en las economías contemporáneas.

En este caso, la regulación como política pública, ocupa un lugar central en la relación de la sociedad, el mercado, los agentes económicos, los ciudadanos y las agencias estata-

les. Las nuevas reglas –calidad de la regulación- del juego, sin embargo, tienen que dejar en claro en el nuevo perfil –regulador y promotor- del Estado que tanto los derechos de propiedad, los costos de transacción así como las asimetrías de la información son ejes que deben cuidarse y definirse de manera transparente para asegurar la certidumbre institucional. Cuando los derechos de propiedad son definidos y tienen vigencia con el apoyo de eficaces sistemas administrados por agencias del propio Estado, se abona para que el aprovechamiento de la misma propiedad por cuanto uso y explotación se efectúe con- autoridades, intercambios, contratos y tribunales- que estén considerados en las reglas formales, cerrando la posibilidad de un cambio brusco –aumento de incertidumbre- en las reglas del juego. Cuando los costos de transacción tienden a la baja, las actividades productivas y de servicios se expanden; aumenta la oferta de inversión y el riesgo empresarial para producir riqueza y formar capital; además, tanto los agentes del mercado como los usuarios de las instituciones administrativas tienen como exigencia que los procesos y los procedimientos que desarrollan las oficinas burocráticas no sean dilatados, onerosos y costosos.

En este sentido, las instituciones administrativas deben ser un apoyo, no un problema o bloqueo para la vida productiva. De igual modo, evitar que se multipliquen las asimetrías de la información, es responsabilidad medular del Estado, a fin de que las ventajas y los privilegios no se conviertan en la formación de monopolios y oligopolios que alteran el desempeño del intercambio económico. Los mercados como un sistema de instituciones (North, 1993:16) necesitan información confiable y oportuna para evitar el encarecimiento de los costos de transacción, así como el desarrollo de prácticas que generan incertidumbre. La información relacionada con oportunidades de inversión, aperturas, ampliación, restructuración, nuevos desarrollos o cierres de mercado, el desarrollo de líneas de producción, de líneas de servicio, la tarea de los organismos calificadoros, los movimientos en las bolsas, la oferta de los portafolios de inversión, el movimiento geográfico de los capitales, las mercancías y las tecnologías; la instalación de ferias, exposiciones; los ejercicios de prospectiva sobre las inversiones, la competencia de empresas, son entre otros puntos básicos para formar cuadros de información que necesitan los agentes del mercado a fin de tomar decisiones.

Le corresponde a la autoridad estatal cuidar que la información tenga canales de regulación que eviten prácticas desiguales y onerosas que dañan el desempeño de la economía de mercado. En este sentido, la función de regulación del Estado bajo un perfil de competencia económica globalizada demanda calidad administrativa y burocrática con los medios que hagan cumplir las reglas de la competencia.

## **Gobernanza**

La gobernanza por su parte, entendida como la existencia de nuevos patrones para ejercer el gobierno indica que hay nuevos actores y procesos que demandan respuestas más ágiles que tienden por el lado de la innovación en materia de gestión pública para evitar que la cultura, la inercia y las rutinas alejen a los Estados de los ciudadanos. Cuando el peso de la verticalidad y la centralidad de las decisiones, los recursos y la distribución de los beneficios son restringidos, se estimulan las prácticas del autoritarismo y se ratifica con ello la existencia de relaciones excluyentes que alientan la inequidad social y política.

La gobernanza alude a que en el proceso de la vida colectiva, los gobiernos no están solos, sino que utilizando una metáfora, tienen como compañeros de ruta a los ciudadanos para atender y solucionar la complejidad de los problemas públicos. El núcleo de la gobernanza se relaciona con la capacidad de los gobiernos para dirigir, convocar e incentivar a la sociedad civil, así como los organismos de ésta para debatir y lograr acuerdos para asegurar la estabilidad, la eficacia y productividad del orden político sobre la base de procesos de consulta y corresponsabilidad pública.

Por tanto, los gobiernos son objeto de una mayor exigencia y vigilancia desde los espacios de la vida ciudadana que dan como resultado la demanda para que las políticas públicas sean conocidas y evaluadas con la intervención de organismos de la sociedad civil. Con la gobernanza democrática, la sociedad y el Estado ingresan a rutas de mejor desempeño desde el ángulo de que su eficacia, en la atención de los asuntos públicos, involucra la corresponsabilidad que caracteriza a las democracias contemporáneas.

## Procesos de corresponsabilidad

Con la aceleración de la globalidad, la democratización del poder estimula la presencia de la sociedad civil activa e informada tanto en el debate como en la atención de los problemas y las soluciones públicas sobre la base de esquemas autorreferenciales (Luhmann, 1981:55) que indican no sólo la democratización de los sistemas políticos, sino la inclusión (Luhmann, 1981:55) de grupos y redes en la atención de los problemas colectivos. Frente a las pirámides administrativas y burocráticas de la era industrial se activan reacciones que luchan por la movilización de las energías que tienen las organizaciones de la sociedad en un ejercicio que apunta por una mayor autopsia. Esto implica la emergencia de sistemas de redes asociativas que al intensificarse, dan vida a las relaciones poli-centradas que a su vez, dan origen a relaciones socio céntricas, con lo cual los asuntos colectivos no sólo pueden ser atendidos de modo exclusivo por el Estado y el mercado, sino por la suma de actores y organizaciones que dan vida a una acción colectiva en la cual lo público no estatal (Bresser y Cunill, 1998:39) se integra por organismos que luchan por los derechos civiles, las organizaciones altruistas y solidarias, el capital social, el asociacionismo y el comunitarismo. Se plantea así, el arquetipo de la nueva gobernanza, que tiene como caracteres básicos de funcionalidad la autonomía, la cooperación y la red de organizaciones para llevar a cabo el diseño y el cumplimiento de los fines públicos y sociales que postulan con base en su identidad y compromiso. Esto significa que el cumplimiento de las metas colectivas –políticas y programas públicos- no recaen únicamente en la esfera del Estado, sino que concurren en el espacio de lo público organismos y movimientos de la sociedad civil interesados en el cumplimiento de las funciones públicas.

Asuntos relacionados con la ecología, el medio ambiente, los derechos minoritarios son temas de agenda que ocupan y preocupan a distintas organizaciones de la sociedad civil (Vieira, 1998:225) que dan vida a ciudadanos, productores, distribuidores y organizaciones que tienden hacia la autogestión y por tanto, que no tienen interés en establecer relaciones corporativas, partidistas o mercantiles para cumplir sus tareas públicas. Ganan un lugar en el espacio público a raíz de los procesos de democratización, los cuales se nutren con

la cultura ciudadana, el aumento de las prácticas sociales y el advenimiento de nuevas formas de acción colectiva. En este sentido, no son reactivas a las tareas que desarrolla la autoridad; en todo caso, reclaman un lugar en la agenda de los asuntos colectivos sea en la fase de diseño de políticas o en la que corresponde a la implementación.

Por consiguiente, la solución colectiva de los problemas es el ángulo que caracteriza la nueva dinámica de los procesos de corresponsabilidad pública y social. En este caso, la autoridad no abdica de su responsabilidad ni de sus deberes, sino que funge como un centro coordinador de esfuerzos, capacidades y recursos que pueden aprovecharse para dar vigor al cumplimiento de los intereses públicos. De este modo tareas relacionadas con la educación, la salud, la producción y la prestación de los servicios públicos pueden estar en manos de organismos de la sociedad civil, sin que ello implique renuncia de la autoridad al cumplimiento de las funciones que tiene encomendadas por mandato constitucional y legal. En la visión de la nueva gobernanza la cooperación del Estado y la sociedad civil erige a la Administración pública en una actividad complementaria, coordinadora y responsable de estimular y fomentar las iniciativas individuales, asociativas y las redes de organizaciones. Hay en consecuencia, prácticas relacionadas con las contralorías sociales, los presupuestos participativos, los comités de evaluación social, las auditorías ciudadanas, los consejos ciudadanos, los observatorios ciudadanos (Aguilar, 2007:10) que entendidos en la categoría de acción colectiva, dan vida a la esfera pública no estatal, dado que significan una nueva forma de articular intereses para organizar formas de desempeño desde múltiples ámbitos de la sociedad civil.

En consecuencia la Administración pública es ahora más pública y social, pero su tarea es más específica, motivo por el cual, no es ajena a los arreglos institucionales que se establecen entre las autoridades y los organismos de la sociedad para el cumplimiento de las metas colectivas. En este sentido, la Administración pública se involucra cada vez más en la dinámica de las redes (Cabrero, 2005) de política pública con el fin de estimular la producción de la riqueza, el empleo, la seguridad, la salud, la seguridad social y la protección a los grupos vulnerables. Este esquema de la Administración pública demanda que sus directivos y operadores produzcan y reproduzcan mejores capacidades

de respuesta para que las tareas de regulación a cargo del Estado sean más efectivas. En una óptica de asuntos de gobierno, la formulación y aplicación de las políticas públicas le confiere a la Administración pública mayor compromiso con los intereses públicos, dado que en la gobernanza contemporánea, predomina el comportamiento de las redes, no tanto de las relaciones jerárquicas.

En la gobernanza las redes y la representación de los ciudadanos son el binomio que influye en el desempeño de la Administración pública. Requiere ésta mejores instrumentos de respuesta y un ejercicio más público por cuanto al modo de integrar la agenda de los problemas públicos. En este caso, destaca más la faceta reguladora del Estado en su relación con la sociedad porque con base en un planteamiento de redes, la Administración pública no queda inmóvil ante la sociedad civil, sino que se rediseña al adoptar el paradigma post-burocrático (Barzelay, 1998:173) que reúne autonomía, capacidad de adaptación, convenios de desempeño, libertad administrativa, flexibilidad, medición de resultados, evaluación por impacto, uso intensivo de las tecnologías y mejora regulatoria para estimular la capacidad de respuesta de las instituciones administrativas. En un ambiente de mayor flexibilidad y adaptación, la Administración pública contemporánea interactúa más con la sociedad; rebasa las dimensiones de la oficina y se sitúa en la esfera pública. Es por tanto, la más visible y exigida porque en la propia esfera pública se desenvuelven actores, organismos, empresas y asociaciones solidarias que tienden no sólo a la autonomía, sino a la autorregulación, con lo cual la Administración pública en la visión de su contenido estatal, tiene un límite para no influir en la edificación de relaciones tutelares.

### **Evaluación pública**

Lo que realiza la Administración pública es de relevancia para la vida comunitaria porque tiene a su cargo la estructuración de la oferta de gobierno y el modo que se cumple a través de agencias, políticas, programas, presupuestos y acciones. En este caso, la Administración pública como actividad organizadora del Estado en la sociedad, tiene la responsabilidad de cumplir metas y objetivos públicos en ámbitos determinados (Subi-

rats, 2005:48) normativamente y en la cual concurren numerosos actores y sistemas de interés, que condicionan su desempeño. En consecuencia, la evaluación es una tarea de primer orden para conocer lo que realizan las instituciones administrativas en el contexto de las políticas públicas, en qué contextos lo hacen, cuáles son las capacidades que aplican, qué resultados consiguen, qué beneficios generan, qué costos provocan, cuál es el grado de aceptación por parte de los ciudadanos en relación a lo efectuado y cómo favorece un ambiente idóneo para que la economía de mercado y la vida en conjunto de la sociedad civil sean más productivas, eficientes y emprendedoras. La evaluación de las políticas implica en este sentido, no sólo criterios técnicos, sino debate público para dar paso al aprendizaje social (Subirats, 1995:10-11) que las mismas exigen para que la sociedad ingrese a etapas de autocorrección y auto-mejoramiento.

En un esquema de colaboración más intenso entre la Administración pública y la vida comunitaria organizada, la ampliación del espacio público en términos de una mayor cooperación, obliga a que los esfuerzos institucionales sean más creativos, visionarios y eficientes para que en un planteamiento de relaciones horizontales, la sociedad civil tenga la oportunidad de intervenir atendiendo a la lógica de la coordinación y los incentivos. Por consiguiente, la evaluación (Zapico, 2005:109) es más obligada para medir y valorar cómo se aprovechan los recursos de la vida pública, conectando la capacidad instalada de la sociedad con la capacidad instalada del Estado. En un ejercicio de sinergias los aportes institucionales del Estado y la sociedad hacia la atención y solución de los asuntos públicos es tarea impostergable para responder a la complejidad de los problemas colectivos. Es importante que la Administración pública afine los instrumentos de evaluación (Manjone, 1997:217) de las políticas públicas para que la colaboración de los organismos no estatales sea entendida en su justa medición y contribución. Se necesita, en opinión de Juan Pablo Guerrero, considerar como punto de partida de la evaluación objetivos, criterios, técnicas, valores y normas (Guerrero, 1995:52).

De igual modo es indispensable que la evaluación tenga como perfil efectivo la valoración de los costos, beneficios e impactos que se generan en la vida asociada con el concurso de las instituciones administrativas. Siguiendo a Giandomenico Majone, la evaluación

puede centrarse en los insumos, los procesos y los productos (Majone, 1997:219-220) que las políticas necesitan para su cumplimiento. Otro modo de entenderla y aplicarla consiste en destacar la contribución de las instituciones administrativas a la formación del valor público, entendido como proceso que permite la atención y solución de las necesidades comunes. Uno más puede entenderse por el grado de cohesión que tiene la comunidad civil y política destacando las tareas de las instituciones administrativas.

En este caso, la calidad de los servicios administrativos y el trato a los ciudadanos cuando los solicitan, es otro indicador a destacar en la evaluación porque la administración del gobierno es el primer contacto que se tiene entre las agencias y los ciudadanos. No hay tiempo ni lugar para ceñir la evaluación únicamente a valorar lo administrativo y lo burocrático en sí mismos porque se desconectan tanto la formulación como la implementación de las políticas públicas. Hoy día el espacio público regido por la diversidad y la pluralidad se comporta como si las oficinas gubernamentales fuesen ajenas a las exigencias de la sociedad, sin considerar que existen ahora múltiples actores que intervienen en la preocupación por atender problemas de la sociedad, así como tener a su cargo importantes funciones públicas vinculadas a la producción y distribución de los bienes y servicios públicos. La contribución de las organizaciones de la sociedad hacia lo público, obliga a que la evaluación sobre lo que lleva a cabo la Administración pública sea destacada en términos de eficiencia, responsabilidad y calidad de la vida pública. Esto significa que las instituciones administrativas deben tener claro que las políticas públicas ocasionan ventajas a unos grupos, mientras que afectan a otras partes del público ciudadano. Si la evaluación tiene más un corte unidimensional, se corre el riesgo de centrar la atención en los controles y los procedimientos administrativos, conjeturando de modo apriorístico que un éxito o un fracaso, está en ciernes.

## **Conclusión**

La tarea de gobernar en los tiempos de la vida contemporánea implica valorar la importancia de la autonomía y la gestión de las organizaciones de la sociedad, las cuales han ganado sitios en la economía de mercado, los servicios públicos y en las estrategias

relacionadas con la atención y la solución de los problemas compartidos. En este panorama de complejidad creciente, la Administración pública también se reforma para generar capacidades de dirección, gestión y coordinación que sean funcionales ante los imperativos de una vida pública más organizada, demandante y exigente. Los tiempos de la estatalidad burocratizada que caracteriza al siglo xx, no es efectiva en el siglo xxi, dado que en los espacios públicos de ahora se lucha por la construcción y consolidación del orden jurídico y político con la participación de más grupos y más organizaciones. Ha cambiado en este caso el sentido del gobierno porque los Estados tienen ante sí a ciudadanos, no a súbditos.

## Epílogo

La gobernanza transfronteriza es consecuencia de los cambios que el mundo vive con base en los procesos de globalidad, la cual combina una nueva relación del espacio y el tiempo, apertura de fronteras, innovación tecnológica, integración de mercados, uniones de Estados, migración en alta escala, cambios institucionales, nuevas tareas para el Estado, mayor vigor de los espacios públicos y un esquema más cooperativo e interactivo que da paso a nuevas formas de vida en los ámbitos democráticos de acción, gestión y corresponsabilidad. Es una veta de reflexión que tiene su origen en las transformaciones que la sociedad y el Estado contemporáneos están viviendo con intensidad y velocidad creciente a partir del 1989, tiempo en que inicia el nuevo milenio que se caracteriza por la expansión de las relaciones que sustentan la economía de mercado y la proclama universal de los valores y prácticas democráticas, en la lógica de la redistribución del poder.

La gobernanza transfronteriza es resultado de condiciones, interacciones, innovación, intercambio y redistribución del poder, lo cual indica que la visión bipolar del poder ha sido sustituida por relaciones multicentradas que indican nuevas circunstancias de convivencia en términos de pluralidad y diversidad. Hoy lo relacionado con la vida de los Estados y las sociedades tiene como eje que los sistemas centralizados de poder no son funcionales para la globalidad y que ésta impulsa con vigor los procesos horizontales de poder entre los cuales destacan la descentralización política, la nueva regiona-

lización local (Vigil y Fernández, 2012:42) –interacción, confianza, corresponsabilidad y el nuevo comunitarismo, dado por el ascenso de poderes que se forman en la base de la sociedad civil y que se proyectan a la esfera de las políticas y decisiones que se relacionan con los asuntos colectivos.

La gobernanza transfronteriza se enlaza con la reestructuración del poder sobre la base de que sea menos centralizado y burocratizado. Tanto la Unión Europea, como las relaciones Asia –Pacífico, así como la vigencia del Tratado de América del Norte, son testimonio de que los Estados, las sociedades y las economías tienen nuevas reglas del juego, entendidas como normas institucionales (Aboussi y García-Quero, 2021:101) que estructuran incentivos, sanciones, oportunidades y restricciones que apuntan por el lado de la competencia, la innovación tecnológica, el desarrollo digital del comercio, las finanzas, los intercambios y la apertura de mercados, lo cual configura un ambiente de interdependencia y cooperación desde la óptica del cambio institucional (Aboussi y García –Quero, 2012:101).

En esta lógica, la gobernanza transfronteriza entendida también como una forma de gobernanza regional (Vigil y Fernández, 2012:41) es fruto de cambios en las relaciones del poder institucional, el cual tiene que adaptarse al mundo de la globalidad que intensifica sus relaciones, así como los procesos que articulan no sólo nuevas complejidades históricas, económicas y políticas, sino el imperativo de que las capacidades de gobierno sean cada vez más eficaces. El mundo de la actualidad desarrolla sus procesos más allá de las fronteras de los Estados y con base en el juego del mercado y la innovación tecnológica, se han iniciado etapas de apertura, intercambio y acumulación del capital que obligan a los Estados a revisar sus vínculos de convivencia, más aún cuando tienen condiciones de vecindad. Es el caso de México y Estados Unidos de Norteamérica, dado que se encuentran en la fase de una nueva gobernanza transfronteriza que los hace convivir no como vecinos distantes, sino como realidades que tienen historia, cultura, economía, política, intercambios y agendas compartidas.

Hoy la relación entre México y Estados Unidos es más amplia y por tanto, más compleja. Simultáneamente se tienen que diseñar la agenda de cooperación sobre la base de políticas públicas relacionadas con el combate al crimen organizado, la contención de los mercados de la droga, el trato a los migrantes, la regulación de las mercancías sobre normas más estrictas, exportaciones, importaciones, la seguridad fronteriza, la asesoría militar y las reglas del libre comercio. Éstos son asuntos de política pública que se inscriben en una frontera que tiene 3,152 kilómetros, lo cual revela que se trata de una extensión que demanda atención y decisiones sobre la base de la cooperación, la agenda multilateral y los acuerdos transversales.

Uno de los puntos más sensibles es la reforma migratoria que está en el ambiente político de Norteamérica que incluye también a los connacionales, que tienen su residencia en estados clave como California; Texas, Nueva York, Illinois y Florida. De los 312 millones de habitantes que viven en Estados Unidos, 35 millones son de origen mexicano, lo cual indica que se alude a una población significativa para una economía como la norteamericana que recibe por pago de impuestos por parte de mexicanos residentes en su seno 50 mil millones de dólares y contribuyen con un 8% a la formación del PIB. Durante 2012, los mexicanos enviaron a suelo nacional por concepto de remesas, 22 mil millones de dólares. (Sección Dinero, 2013).

Es en el Estado de California donde habitan 11 millones de migrantes mexicanos y es el estado que ocupa el lugar 4 con una economía que tiene una aportación importante al PIB, y donde se registra una importante población mexicana en los campos agrícolas que es del 90 por ciento. Por otra parte, los migrantes mexicanos son consumidores de bienes y servicios en la economía del país del norte y además pagan impuestos. Son compradores también de autos, casas, gastan en esparcimiento y otros tipos de consumo. No obstante el estatus de migrantes ilegales en la economía de mercado, contribuyen a producir riqueza, trabajo, capital y pago de impuestos al intervenir de manera directa en la producción, distribución y consumo de las mercancías.

De ahí que la reforma migratoria sea entendida no sólo en su aspecto de migración, sino del reconocimiento de derechos para la población ilegal, dado que implica que tengan un lugar en los asuntos de salud, créditos, salarios competitivos, bienestar y seguridad social. Por otra parte, es un tema que se relaciona con el desempeño del crimen organizado, dado que se puntualizan elementos como la inseguridad, el tráfico de migrantes, el consumo de droga, las extorsiones, la prostitución, la trata de personas, el transporte de la droga (Heredia, 2012:34) y el riesgo por la vida de manera permanente. Otro punto a destacar es la intervención del crimen organizado en los problemas migratorios y con situaciones que involucran el lavado de dinero (Heredia, 2012:35), el tráfico de órganos, el tráfico de armas, lo cual multiplica la complejidad del problema migratorio en escala relevante. El problema migratorio entre Estados Unidos y México tiende a la complejidad porque se trata de tema de agenda (Imaz, 2012:41) que se relaciona con empleo, salarios, remesas, impuestos, derechos civiles, asuntos de educación, salud; el comportamiento del bono demográfico, crecimiento económico, desigualdad social, tasa de natalidad, mercado laboral, tránsito, desempleo y dignidad de los migrantes.

#### Referencias bibliográficas

- Abousi, Mourad y Fernando Gracia –Quero *Una aproximación institucional al emprendimiento de los inmigrantes*  
En Revista *Reforma y democracia*, núm. 53.  
Caracas, Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
- Aguilar Villanueva, F. Luis. *Gobernanza y gestión pública*,  
México, Fondo de Cultura Económica. (2006)
- Aguilar Villanueva, F. Luis (2007) *El aporte de la política pública y la nueva gestión pública a la gobernanza*  
En revista *Reforma y democracia*, Núm. 39.  
Caracas, Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
- Ayala Espino, José. *Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*, (1999)  
México, Fondo de Cultura Económica.

- Barzelay, Michael. *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la Administración Pública*,  
 México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Sociales y Fondo de Cultura Económica. (1998)
- Barzelay, Michael. *La nueva gestión pública. Un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas*,  
 México, Fondo de Cultura Económica. (2003)
- Bresser Pereira, Luiz Carlos y Cunill Grau, Nuria. *Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal*  
 En *Lo público no estatal en la reforma del Estado* Luiz Carlos Bresser Pereira y Nuria Cunill Grau (eds) Buenos Aires, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo y Editorial Paidós. (1998)
- Cabrero, Enrique. *Acción pública y desarrollo local*,  
 México, Fondo de Cultura Económica, (2005)
- Cassese, Sabino. *La globalización jurídica*,  
 Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. (2003)
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. *La responsabilización en la nueva gestión pública Latinoamericana*,  
 Caracas, Venezuela. (2000)
- Crozier, Michael, Huntignton, Samuel y Watenuki. *The Crisis of Democracy*,  
 New York, New York University Press. (1975)
- Guerrero Amparán, Juan Pablo. *La evaluación de políticas públicas: enfoques teóricos y realidades en nueve países desarrollados*  
 En revista *Política y gestión pública*, Vol. IV, núm.1.  
 México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, (1995)
- Guerrero Gutiérrez, Eduardo. *Para entender la transparencia*,  
 México, Nostra Ediciones. (2008)
- Harmon M. Michael y Richard T. Mayer. *Teoría de la organización para administración pública*,  
 México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y Fondo de Cultura Económica. (1999)
- Hayek A. Friedrich. *Camino de servidumbre*,  
 Madrid, Alianza Editorial. (1993)

- Heredia Zubieta, Carlos *Políticas públicas y migración en las Américas*  
 En *Revista de Administración Pública*, núm.128.  
 México, Instituto Nacional de Administración Pública
- Imaz B, Cecilia *Políticas públicas sobre migración en México*  
 En *Revista de Administración Pública*,  
 México, Instituto Nacional de Administración Pública
- Longo, Francisco. *Ejes vertebradores de la gobernanza en los sistemas públicos. Un marco de análisis en clave latinoamericana*  
 En revista *Reforma y Democracia*, núm. 46. (2010)  
 Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
- Luhmann, Nicklas. *Teoría política del Estado de Bienestar*,  
 Madrid, Alianza Editorial. (1981)
- Mashaw L. Jerrey. *Rendición de cuentas, diseño institucional, y la gramática de la gobernabilidad*  
 En *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*  
 John Ackerman (coordinador)  
 México, siglo XXI Editores. (2008)
- Manjarrez Rivera, Jorge. *La construcción democrática de la rendición de cuentas y la fiscalización en la Administración Pública de México: 1997 -2000*,  
 México, Instituto de Administración Pública del Estado de Veracruz. (2003)
- Majone, Giandomenico y Antonio la Spina *El Estado regulador*  
 En revista *Política y gestión pública*, Vol. II, núm. 2.  
 México, Centro de Investigación y Docencia Económicas,
- Majone, Giandomenico. *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*,  
 México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública  
 y Fondo de Cultura Económica. (1997)
- North C. Douglas, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*,  
 México, Fondo de Cultura Económica. (1993)
- Prats Catalá, Joan. *De la burocracia al management, del management a la gobernanza*,  
 Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas. (2005)

- Rabonikof, Nora. *En busca de un lugar común. El espacio público en la teoría política contemporánea*,  
Instituto de Investigaciones Filosóficas, UNAM. (2005)
- Periódico Excélsior, Sección *Dinero* Abril 7 de 2013.
- Subirats, Joan. *Los instrumentos de las políticas, el debate público y el proceso de evaluación*  
En revista *Gestión y política pública*, Vol. iv, núm.1.  
México, centro de Investigación y Docencia Económicas, (1995)
- Subirats, Joan. *¿Podemos utilizar los instrumentos de evaluación como palanca de gobierno del sector público?*  
En *Responsabilización y evaluación de la gestión pública (et. al)*,  
Caracas, Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Agencia Española de Cooperación Internacional Ministerio de Administraciones Públicas y Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas. (2005)
- Vieira, Liszt. *Ciudadanía y control social*  
En *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Luiz Carlos Bresser Pereira y Nuria Cunill Grau (eds). Buenos Aires, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo y Editorial Paidós. (1998)
- Vigil, José Ignacio y Víctor Ramiro Fernández *Gobernanza y regiones en perspectiva crítica: un abordaje para la construcción de políticas públicas*  
En Revista *Reforma y democracia*, núm. 53.  
Caracas, Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
- Weber, Max. *El político y el científico*,  
Madrid, Alianza Editorial. (1973)
- Zapico, Eduardo. *Desarrollo integrado de la evaluación y el presupuesto por resultados: un camino largo y pedregoso con destino incierto*  
En *Responsabilización y evaluación de la gestión pública*,  
Caracas, Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Agencia Española de Cooperación Internacional, Ministerio de Administraciones Públicas, Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas. (2005)



Centro de Investigación y Docencia Económica

**UACM**  
Universidad Autónoma de la Ciudad de México  
*Nada humano me es ajeno*

 École nationale d'administration publique



Academia Internacional  
**IAPAS**  
CIENCIAS POLITICO-ADMINISTRATIVAS Y ESTUDIOS DE FUTURO

  
Casa abierta al tiempo



UNIVERSIDAD DEL DESARROLLO  
EMPRESARIAL Y PEDAGÓGICO



 UNM

 UTPA  
THE UNIVERSITY OF TEXAS - PAN AMERICAN

El libro *La Tormenta Perfecta*, el tráfico de drogas ilegales en la zona fronteriza México-Estados Unidos y el papel de las administraciones públicas se publicó en forma digital en la Ciudad de México durante el mes de noviembre de 2015.

En su diseño y formación se utilizaron fuentes de las familias Myriad Pro y Warnock Pro en diferentes variables de peso, posición y tamaño.

El diseño editorial corrió a cargo de Víctor M. Martínez  
(vmartinez68@hotmail.com / 044 55 1850 7809)