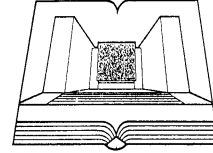


CÁMARA DE DIPUTADOS  
DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN  
COMISIÓN BICAMARAL DEL SISTEMA DE BIBLIOTECAS  
SECRETARÍA GENERAL  
SECRETARÍA DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS



DIRECCIÓN GENERAL DEL  
S E D I A

**CONGRESO REDIPAL (VIRTUAL IV)**  
**RED DE INVESTIGADORES PARLAMENTARIOS EN LINEA**

Ponencia presentada por:

**Manuel Villoria**

***“La infraestructura burocrática importa: el caso de la lucha  
contra el crimen organizado en México”***

**Marzo 2011**

El contenido de la colaboración es responsabilidad exclusiva de su autor, quien ha autorizado su incorporación en este medio, con el fin exclusivo de difundir el conocimiento sobre temas de interés parlamentario.

---

Av. Congreso de la Unión N°. 66, Colonia El Parque; Código Postal 15969,  
México, DF, 15969. Teléfonos: 018001226272; +52 ó 55 50360000, Ext. 67032, 67031  
e-mail: [jorge.gonzalez@congreso.gob.mx](mailto:jorge.gonzalez@congreso.gob.mx)

# La infraestructura burocrática importa: el caso de la lucha contra el crimen organizado en México <sup>1</sup>

Por Manuel Villoria <sup>2</sup>

## Resumen

Uno de los riesgos mayores para una democracia sustantiva es la corrupción, especialmente la corrupción política. Otro de los mayores riesgos que afrontan los Estados democráticos es el crimen organizado. Lo más trágico es que ambos fenómenos suelen ir unidos, dando lugar a las redes oscuras de poder, violencia y dinero que generan Estados fracasados y espacios de impunidad donde el crimen global asienta sus tentáculos. Diferentes estudios indican que las grandes mafias internacionales mueven al año cantidades de dinero bastante superiores al PIB de la mayoría de los países de nuestro entorno y ello lo logran a través de redes cada vez más complejas e internacionalizadas.

La eficacia de esta lucha depende enormemente de la existencia de una infraestructura burocrática que asegure unas fuerzas represivas preparadas técnica y moralmente. La hipótesis con la que se trabaja es la de que una gestión eficaz y comprehensiva de recursos humanos, estratégicamente orientada y con un énfasis especial en la gestión del conocimiento puede ser muy útil para una adecuada implantación de este tipo de políticas. Para comprobarlo se ha escogido el caso de México y la lucha contra el narcotráfico actualmente en marcha. Se ha constatado que la guerra al narco está muy lejos de ganarse y que la política diseñada tiene problemas de estrategia e implantación.

Una de las razones esenciales, a juicio del autor, de estos errores de formulación e implantación es, precisamente, la ausencia de una infraestructura burocrática sólida en los servicios de seguridad mexicanos. Para ello, se ha analizado elementos clave del sistema de recursos humanos de la policía federal y se ha comprobado la existencia de lagunas importantes, tanto en el nivel estratégico como en factores organizativos.

---

<sup>1</sup> La presente ponencia se reproduce con autorización del autor. Originalmente publicada en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 48. (Oct. 2010). Caracas, Venezuela.

<sup>2</sup> Miembro de la REDIPAL. Profesor Investigador en la Facultad de CC. Jurídicas y Sociales de la Universidad Rey Juan Carlos de España. Director del Departamento de Gobierno del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, España. [manuel.villoria@urjc.es](mailto:manuel.villoria@urjc.es)

El resultado final del análisis lleva a reconocer la existencia de un sistema represivo que no puede hacer frente al crimen organizado por falta de competencias técnicas y valores de servicio. La conclusión evidente es que es necesario priorizar la construcción de infraestructura institucional para poder tener éxito frente a este complejísimo reto

## **La infraestructura burocrática importa: el caso de la lucha contra el crimen organizado en México**

### **Introducción**

La construcción de Estados democráticos y de Derecho y su expansión global es un fenómeno desconocido en la historia de la humanidad y, como tal fenómeno histórico, está sujeto a posibles reflujos y extinciones (Huntington, 1991; Markoff, 1999). La preocupación por preservar y expandir este avance y por procurar la consolidación de democracias que, respetando las reglas formales, vayan más allá de las elecciones periódicas y traten de ser eficaces y coherentes con los principios y valores esenciales de esta forma de gobierno, es decir, democracias sustantivas (ver, entre otros, Dahl, 1971; Beetham, 1994; Inglehart y Wenzel, 2005), es un rasgo de múltiples acuerdos e iniciativas internacionales en los últimos años, muy especialmente en Latinoamérica. Tal vez por ello, tras años de un cierto abandono, las ciencias sociales han vuelto a poner el énfasis, y cada vez con más profundidad, en el estudio de algunas patologías sociales que ponen en riesgo la estabilidad y continuidad de los Estados democráticos, tanto para descubrir sus causas como para conocer sus consecuencias y proponer remedios.

Uno de los riesgos mayores para una democracia sustantiva es la corrupción, especialmente la corrupción política. Diversos estudios nos han mostrado recientemente el daño que produce al desarrollo económico (ver, entre otros, Lambdorff, 1998; Rose-Ackerman, 2001; Tanzi y Davoodi, 2001), al funcionamiento del Estado de Derecho (Inglehart y Wenzel, 2005), a la gobernabilidad (Kauffman, 2005) y a la confianza en las instituciones (Pharr y Putnam, 2000; Norris, 1999; Della Porta y Vanucci, 1997). Otro de los mayores riesgos que afrontan los Estados democráticos es el crimen organizado (Gayraud, 2007; Savona, 2009a y 2009b). Nuevamente, se ha demostrado el efecto negativo que éste tiene sobre el crecimiento económico y el Estado de Derecho (Van Dijk, 2007). Más aun, el propio Estado, como actor que monopoliza el ejercicio de la violencia legítima en un territorio (Weber, 1984, p. 82 ), es puesto también en peligro de subsistencia por la expansión de grupos criminales organizados que retan tal monopolio. Lo más trágico es que ambos fenómenos suelen ir unidos, dando lugar a las redes oscuras de poder, violencia y dinero que generan Estados fracasados y espacios de impunidad donde el crimen global asienta sus tentáculos (Raab y Brinton Milward, 2003). La explosiva mezcla de crimen organizado y corrupción política es, probablemente, el mayor riesgo actual para la gobernabilidad de nuestras sociedades; desde luego lo es

para el desarrollo de democracias sustantivas donde seres libres e iguales buscan, a través de la cooperación y la deliberación, el bienestar colectivo.

Ante este tremendo reto, la pregunta a la que esta investigación pretende contribuir a contestar es la de si, frente a este tipo de problemas tan vitales, la infraestructura estatal en que se asientan las políticas es realmente esencial o si, por el contrario, lo único esencial es la voluntad y el liderazgo político, pudiéndose ir muddling through o “paso a paso” (Lindblom, 1959) sorteándose los problemas de infraestructura. Más en concreto, asumiendo la hipótesis general de que la infraestructura realmente importa, buscaremos mostrar cómo errores de diseño institucional pueden afectar gravemente los resultados finales y cómo, en consecuencia, podría la construcción de instituciones adecuadas ayudar a minimizar o resolver el problema de la difícil implantación de políticas complejas en situación de crisis. Como ejemplo, utilizaremos la gestión de los recursos humanos en el área de seguridad pública mexicana a partir del año 2000. La hipótesis específica con la que trabajamos es que un diseño burocrático adecuado del sistema de recursos humanos en el ámbito de la seguridad pública, es decir, un conjunto de instrumentos, procesos y estructuras comprensivos, meritocráticos, estratégicamente orientados y con un énfasis especial en la gestión del conocimiento pueden ser muy útiles para una adecuada implantación de este tipo de políticas. Y viceversa, un sistema de recursos humanos fragmentado, incoherente, politizado y asistemático puede dar al traste con políticas demasiado importantes como para que podamos darnos el lujo de que fracasen. Con ello, el texto se podría situar en la línea de los trabajos que en el campo de los estudios politológicos se integran dentro del análisis de la fase de implantación de políticas públicas, sin por ello negar el papel que la burocracia tiene en la adecuada formulación de las mismas (Aguilar, 2003). También se coloca en el ámbito de los estudios sobre los procesos de formación del Estado y la importancia que la infraestructura estatal tiene en la explicación del desarrollo económico y social de las naciones (Mann, 1986; Tilly, 1985; Weber, 1984).

Las políticas de defensa del Estado frente a las redes criminales de poder son políticas esenciales para la libertad y el bienestar ciudadano; contribuir a su mejor funcionamiento es una labor que debe estar en el ADN de la administración pública. Para llevar adelante nuestro proyecto empezaremos, en primer lugar, por clarificar conceptos y explicitar cómo el crimen organizado y la corrupción se autoalimentan en una sociedad red. A

continuación, realizaremos una breve evaluación de la política de lucha contra los cárteles de narcotraficantes, especialmente durante la etapa del presidente Calderón. Finalmente, realizaremos una breve presentación de los elementos clave de una gestión de recursos humanos que reúna mérito y flexibilidad (Arellano y Fernández Toro, 2003; Longo, 2004) y aplicaremos el modelo al sistema actual de estructuración de la policía federal en México, a efectos de comprobar si tal modelo reúne o no dichos elementos clave. Con todo ello intentaremos demostrar cómo una política bienintencionada, en este caso la lucha contra el narcotráfico, puede fracasar si no se consideran previamente las variables de infraestructura burocrática necesarias para una adecuada implantación.

### **Las redes criminales: qué son y cómo operan**

Al igual que pasa con la corrupción, la definición de crimen organizado es casi imposible. La clave parece estar en la organización, pero no toda actuación organizada con fines delictivos es crimen organizado. Además, no es lo mismo un pequeño grupo de atracadores que una estructura mafiosa consolidada. Nos movemos en un continuo que va desde las pequeñas organizaciones criminales a las grandes mafias o cárteles (Gayraud, 2007). En este texto nos interesan estos últimos grupos, en los que se dan características como la generación de niveles de corrupción política elevados, estructuras complejas de organización, códigos internos ampliamente integrados, control de territorios, conexión étnica, etc. Por ello, a nuestros efectos, la delincuencia organizada se refiere a organizaciones creadas con el propósito expreso de obtener y acumular beneficios económicos a través de su implicación continuada en actividades predominantemente ilícitas y que asegura su supervivencia, funcionamiento y protección mediante el recurso a la violencia y la corrupción, y la confusión con empresas legales (Giménez-Salinas, 2010)<sup>3</sup>. A ello podríamos añadir que tienen bases territoriales y, a veces, étnicas bastante consolidadas.

Los estudios sobre el crimen organizado han tenido en la obra de Gambetta (1993) una referencia ineludible. Según este sociólogo, el crimen organizado está asociado a la producción de dos tipos de bienes: 1. la protección; 2. la venta de otros bienes y servicios ilegales. En el caso de la mafia siciliana, la especialización clave de este grupo ha sido la protección de mercados legales e ilegales, generando un relativo nivel de confianza

---

<sup>3</sup> Definición elaborada en el marco del Proyecto de investigación financiado por el CESEDEN, Ministerio de Defensa de España: La delincuencia organizada en Europa.

gracias a su hábil utilización de la imagen de seriedad y fiabilidad en sus actuaciones. Las empresas de protección pueden ser de tres tipos (Alexander, citado en Resa, 2004): en primer lugar, la empresa leviatán, que de manera monopolista se dedica a recaudar el excedente de las pequeñas empresas competitivas (por ejemplo de los “camellos” o pequeños traficantes de droga); segundo, la empresa que se alía con una empresa legal de producción de bienes para imponer sanciones a los pequeños productores o a la competencia (es el caso de la conexión entre la mafia rusa y ciertas petroleras); tercero, las empresas productoras de bienes ilegales que generan una superestructura matriz que se encarga de la protección de los grupos afines (el caso de los actuales seis grandes cárteles mexicanos, como el de Sinaloa o el del Golfo). Estas empresas de protección actúan como monopolistas en ámbitos territorialmente definidos y de tamaño normalmente reducido. Su supervivencia depende de su reputación y, en la reputación, la violencia juega un papel esencial, de ahí las decapitaciones y otras muestras de brutalidad de los cárteles mexicanos. En cuanto a los otros tipos de empresas, las productoras de bienes y servicios ilegales, su tipología es enormemente variada. Pueden clasificarse por el origen étnico -mafia albanokosovar, por ejemplo- o por su origen nacional -mafia rusa- o por sus productos -drogas, tráfico de blancas, etc. También pueden clasificarse en función de si producen valor añadido o se dedican tan solo a redistribuir rentas existentes; las primeras se sitúan en mercados ilegales, mercados en los que la producción o distribución ha sido declarada ilegal, como es el caso del negocio de drogas; las segundas son las especializadas en robos, fraudes o secuestros (Naylor, 1997). En el caso mexicano, los miembros de los cárteles no sólo se dedican a la producción y distribución de droga, sino que también usan los secuestros y robos de todo tipo para asegurarse fondos, sobre todo en caso de que una entrega se interfiera policialmente y haya decomisos. Precisamente, cuanto más se lucha contra el tráfico de drogas más se incrementa la violencia y extorsión paralela, pues la red criminal necesita mantenerse en constante capacidad productiva y redistributiva a efectos de evitar traiciones (Benítez, 2010).

Pues bien, hecha esta breve introducción conceptual sobre la variable independiente, pasaremos a exponer la forma de conectarse el crimen organizado y la corrupción política. La forma normal de entrar los políticos y altos funcionarios en las redes de crimen organizado es convirtiéndose en empresas de protección. En cuanto a los funcionarios de bajo nivel, esencialmente la policía, la forma de entrar ya es doble, o bien garantizando

protección o bien produciendo directamente bienes ilegales. En México, la policía se ha especializado en secuestros, especialmente cuando el negocio de protección al tráfico de drogas ha sido más perseguido políticamente. Las empresas dedicadas, por ejemplo, a la producción y distribución de drogas, al estar en un mercado ilícito, no tienen garantías legales, ni judiciales en caso de impago o estafa. Además, su mayor enemigo es la expropiación por parte del Estado, cuando éste decide aplicar la ley. De ahí que para ellas sea fundamental asegurarse garantías que favorezcan su viabilidad a largo plazo. Esto se consigue comprando protección. Y el mejor protector es el propio Estado. El Estado, a través de sus redes corruptas, puede garantizar la represión de comportamientos inadecuados tanto de subordinados como de clientes y proveedores del narcotraficante, por ejemplo. Y además, puede incumplir, previo pago, sus actividades represoras y expropiadoras; en suma, puede obviar el cumplimiento de la ley.

Para entender las profundas raíces históricas del crimen organizado es importante recordar, siguiendo a Tilly (1985, 1990), que lo que hoy conocemos como crimen organizado, esencialmente aquellos grupos criminales con bases étnicas o familiares, una historia y un territorio bajo control, serían como los restos arqueológicos de un mundo pre-estatal en el que diversos grupos de este tipo luchaban por el control de los territorios y las riquezas existentes en una Europa en estado de guerra civil permanente. Hobbes (1998) justifica el nacimiento del Estado en el contrato social que los seres humanos, actuando racionalmente, firmarían para evitar tal estado de naturaleza que hacía de la vida humana un episodio breve, brutal y siniestro. Tilly, por el contrario, cree que el nacimiento del Estado sería la consecuencia de un proceso de tipo darwinista en el que la organización militarmente mejor organizada y con fuentes de financiación más extensas y sólidas domina al final un territorio bien definido al que los otros grupos reconocen límites territoriales y soberanía. Ello llevaría, tras el tratado de Westfalia, al final de la guerra de los 30 años (1648), al nacimiento del Estado-nación moderno. En cualquier caso, a partir del momento en que un grupo consigue controlar un territorio y protegerlo eficazmente del ataque externo se empieza a consolidar el Estado y, desde ese momento, el monopolio de la violencia legítima en el territorio corresponde a ese Estado a través de quienes lo gobiernan. Hoy en día, en Estados consolidados podemos ya claramente diferenciar la violencia estatal de la de las bandas de crimen organizado por la legitimidad de la actuación: el Estado usa la violencia legítimamente; las bandas, de forma ilegítima e ilegal. Esta distinción, antes de la consolidación del Estado-nación, no estaba tan clara y



diversos grupos se atribuían el derecho a usar la violencia; el desarrollo tecnológico y los costes cada vez mayores para sostener la guerra fueron generando que los más débiles desaparecieran poco a poco y que los más fuertes controlaran la extracción de las riquezas suficientes para asegurarse un ejército bien pertrechado; para ello fue clave la consolidación de instituciones estatales como un fisco eficaz y la garantía de la propiedad a través del derecho y los tribunales. Todo ello explica que, cuando el Estado colapsa, los grupos mafiosos surjan ocupando el papel del Gobierno.

No obstante la validez de este recordatorio, hay que reconocer que, en este momento histórico, el Estado-nación ha perdido en gran parte el monopolio del poder en una sociedad red que no reconoce fronteras y donde el poder militar, el poder económico y el poder mediático conviven de forma compleja e interconectada (Beck, 2005). Como dice Castells (2010: 43), *“las relaciones de poder existen en estructuras sociales concretas que se constituyen a partir de formaciones espaciotemporales, y estas formaciones espaciotemporales ya no se sitúan primordialmente a nivel nacional, sino que son locales y globales al mismo tiempo”*. Las sociedades actuales las entenderemos mejor como la intersección de múltiples redes de poder económico, político, mediático, criminal, superpuestas y que interactúan en un espacio, pero que tienen en muchos casos relaciones y conexiones globales. Por ello, hoy es imposible luchar contra el crimen organizado desde un solo Estado. En el caso que analizamos, no es posible entender el actual problema del narcotráfico en México sin entender los efectos que tuvo el plan Colombia sobre la distribución de la cocaína por los cárteles colombianos, la consolidación de un mercado estable de consumo de estupefacientes en Estados Unidos, la dificultad de acabar con los paraísos fiscales o la libertad en la compra de armas y su distribución en EE.UU.

Siguiendo de nuevo a Castells (2010: 45 y ss.), una red es un conjunto de nodos interconectados. En las redes sociales y organizativas son los actores sociales, promoviendo sus intereses e interactuando con otros actores, los que están en el origen de la creación y programación de las redes. Ahora bien, una vez creadas y programadas, las redes siguen las instrucciones escritas en su sistema operativo y pueden autoconfigurarse dentro de los parámetros de los objetivos y procedimientos asignados. Estas redes pueden cooperar con otras redes si sus códigos les permiten comunicarse. También compiten con las redes que atenten contra sus intereses. Las redes han existido

siempre, pero tenían límites de actuación cuando superaban cierto umbral de tamaño o complejidad; hoy en día, gracias a las nuevas tecnologías de comunicación digital basadas en la microelectrónica han alcanzado todo su potencial. Las redes son la forma más eficiente de organización actual, dados los tres rasgos que atesoran: flexibilidad, adaptabilidad y capacidad de supervivencia. Las redes criminales comparten todas estas ideas. Se crean y programan con objetivos de beneficio económico, mediante actividades predominantemente ilícitas; su existencia se mantiene a través del uso de la violencia o la amenaza y buscan su inmunidad y protección a través de la corrupción. Este código operativo les permite comunicarse perfectamente entre ellas y con las redes corruptas. Pero en una sociedad red su cooperación y competición se globaliza. Las posibilidades tecnológicas hacen que estas redes criminales, sobre todo si cooperan globalmente, sean extraordinariamente eficaces. Son flexibles, pues si una parte de su estructura se neutraliza pueden recomponerla fácilmente; son adaptables, pues pueden expandirse y contraerse sin dificultad; y son capaces de supervivencia al no tener una sola cabeza, pues los nodos supervivientes llevan el código operativo con ellos y son capaces de reproducirlo. En México, a pesar de la continua destrucción de cosechas, los narcos siempre encuentran nuevos lugares donde producir. Cuando se eliminó al cabeza de la familia Beltrán Leyva, inmediatamente se generó la sustitución; la detención posterior de Carlos Beltrán, hermano del asesinado Arturo Beltrán, no impidió la continuación de actividades de este grupo, escindido del cártel de Sinaloa y ahora en alianza con el cártel del Golfo. Lo mismo pasó con la familia Michoacana tras la detención de uno de sus cabecillas, Rafael Cedeño Hernández (El Cede), y más de 200 sicarios; más aun, en una prueba de fuerza, en julio de 2009 emprendieron 23 ataques continuados contra las fuerzas del orden en el Estado de Michoacán.

Por otra parte, la teoría de redes nos aporta teorías de nivel medio muy interesantes para analizar estos fenómenos. A nuestros efectos, podemos destacar que los seres humanos estamos conectados entre nosotros de forma fuerte y de forma débil (Granovetter, 1985); de forma fuerte, en el marco de redes o cluster en las que nos incrustamos socialmente y que afectan intensamente a cómo nos comportamos; así, las personas no actuamos casi nunca como seres aislados que persiguen individualmente su interés, sino que actuamos en el marco de una serie de constricciones que surgen de la vida social; las relaciones horizontales (como las familiares o de amistad) incluyen confianza y cooperación, y las relaciones verticales (como las laborales), poder y obediencia, y tanto la confianza como

la obediencia explican una gran parte de nuestros comportamientos, especialmente los que serían altruistas o menos egoístas. Nuestra inserción en redes sociales afecta profundamente nuestra conducta. De ahí que personas que nacen en ciertas familias de ciertas zonas de Europa o América Latina tengan muchas posibilidades de insertarse en redes mafiosas. A partir de su nacimiento ya están insertos en una serie de relaciones horizontales y verticales que les condicionan enormemente en su comportamiento frente a la ley. Pero, además, los seres humanos tenemos también vínculos débiles, es decir, conocemos ocasionalmente personas que están fuera de nuestros círculos íntimos y que nos permiten relacionarnos con miles de otras personas e, incluso, con millones mediante unas pocas intermediaciones. En todo caso, quienes dentro de un *cluster* tienen más relaciones externas, tienden a tener más poder e influencia dentro del mismo, conectándose, a su vez, con quienes tienen más poder e influencia en otros *cluster*, formando, finalmente, los *old boys networks* o redes de poder y riqueza que, sucesivamente, son cada vez más reducidos. Este tipo de conexiones débiles son muy típicas de los capos locales de la mafia, que se conectan con otros capos y, de entre ellos, algunos tienen relaciones con políticos o empresarios de alto nivel, lo cual les permite mayor poder interno y la conexión a redes de mayor poder externo. Todo esto, en un mundo donde las nuevas tecnologías de información y comunicación favorecen los contactos de forma mucho más rápida y continua, da lugar a la generación de grandes acuerdos supranacionales entre grupos criminales que son un verdadero reto para el Estado.

En esta sociedad red, el poder más importante es el de poder programar y reprogramar redes y de poder conectar diferentes redes (Castells, 2010). La programación y reprogramación de las redes criminales, con sus ideas y proyectos, tienen una fuente inagotable en las mafias de origen histórico y cultural (como la Ndrangheta o la Cosa Nostra), las cuales poseen una capacidad de comunicación y generación de mensajes extraordinaria, una gran capacidad operativa para el crimen en diversas áreas y una capacidad notable para insertarse en la actividad económica no criminal. A su vez, el control de los puntos de conexión entre diferentes redes criminales estratégicas parece pertenecer también a estas mafias tradicionales. Hoy en día, la lucha contra estas redes criminales y sus anexas redes de corrupción pasa ineludiblemente por el control de la reprogramación de las actividades criminales y por el control de los puntos de conexión. En general, puede ser acertado diferenciar la conexión entre bandas criminales y

corrupción en el alto nivel político (por ejemplo, cuando las bandas participan en la financiación de partidos o en los resultados de las elecciones), de aquellos casos en los que la conexión se da en el nivel administrativo (corrupción policial sobre todo), en el sistema judicial (compra de jueces y fiscales) o en el sector privado, es decir, cuando afecta a empresas privadas, sin un actor público involucrado (por ejemplo, en compras o adquisiciones entre empresas privadas, o en la contratación externa de servicios). La razón de esta distinción entre conexión de alto y de bajo nivel es doble: por sus efectos sobre el sistema y por las dificultades de afrontar uno u otro supuesto al tiempo (Boehm y Lambsdorff, 2009). La conexión de alto nivel permite a los grupos criminales participar en la formulación de políticas, obtener información estratégica y garantizarse una protección sólida. Además, la lucha contra este tipo de conexiones es muy difícil desde dentro del propio Estado.

En México, según algunos estudios, la conexión entre crimen organizado y altos niveles políticos empieza a ser un problema importante; ya a fines del siglo XX el crimen organizado ha conseguido tener presencia en más del 50% de los municipios (Curzio, 2000; Pimentel, 2000). En este nivel de gobierno, considerando además la extrema debilidad financiera de los municipios mexicanos ubicados en áreas rurales y la inaccesibilidad de ciertas áreas, las organizaciones criminales han logrado financiar campañas electorales y controlar votos, dando lugar al desarrollo de un fenómeno que, hasta hace poco, sólo se daba en Sinaloa y Guerrero: la narcopolítica (Benítez, 2010). Diversos casos nos han mostrado la expansión del fenómeno de la colusión entre crimen organizado y niveles superiores del gobierno o la administración. Por ejemplo, el caso del gobernador del Estado de Quintana Roo, Mario Villanueva, que trabajaba con los cárteles colombianos para facilitar el tránsito de cocaína desde la región andina a EE.UU. a través del corredor caribeño y centroamericano, caso que se cerró con éxito al ser detenido en 2001 y condenado a 36 años de cárcel; más recientemente, en diciembre de 2008, el ex comisionado de la Policía Federal Preventiva, Gerardo Garay Cadena, así como Francisco Navarro Espinoza, ex jefe de operaciones especiales de la Policía Federal Preventiva, han sido detenidos bajo la acusación, sostenida por la Procuraduría General de la República, de dar protección a los cárteles de los Beltrán Leyva y de Mayo Zambada.

Como se puede comprobar, en la mayoría de los cárteles mexicanos las relaciones familiares son esenciales en la configuración del núcleo duro del grupo criminal. Las relaciones fuertes son la base de la fidelidad y la confianza ineludibles para el funcionamiento en red. En el caso de “La Familia Michoacana”, estas relaciones fuertes se han consolidado con un culto pseudo-evangélico, basado en la obra de John Eldredge, *Wild at Heart*, donde defiende que Dios creó al hombre con un corazón salvaje porque Dios ama la aventura y la pasión. El líder religioso de La Familia, Rafael Cedeño, captaba a los nuevos miembros de la banda a través de una organización religiosa llamada La Nueva Jerusalén, que ofrecía rehabilitación, reforzamiento personal y autoestima a los drogadictos, alcohólicos y delincuentes juveniles. El cartel tiene su propia “biblia” o manual espiritual; los 4.000 miembros que, al parecer, constituyen el sicariato del grupo nacieron y se criaron en el Estado de Michoacán, acuden a misa regularmente y distribuyen Biblias en las oficinas gubernamentales. Los miembros del grupo son adoctrinados con lecturas y cursos donde se les socializa en los valores y principios éticos de la banda criminal. Se exige a los subordinados que eviten las drogas y el alcoholismo y que mantengan la “unidad familiar”, tienen un código disciplinario muy riguroso y la traición es sancionada con la muerte propia o de miembros de la familia. Todos reciben un salario semanal, los sicarios de base cobran regularmente sus 2.500-3.000 pesos cada semana (Grayson, 2009). Pero los cabecillas de la organización también mantienen relaciones débiles con grupos económicos y, sobre todo, políticos del Estado, generando una red que da lugar a una verdadera soberanía dual: por una parte, el Gobierno del Estado, con poder más formal que real en ciertas zonas, por otra, “La Familia”, que controla amplias áreas del Estado, recauda mediante extorsión, mantiene el orden, invierte en programas sociales e, incluso, en infraestructuras, como las iglesias. Incluso tiene un discurso legitimador para-estatal: *“estamos aquí para defender los intereses del Estado y el orden, dado que el gobierno central no es capaz de ello”*. Su control de la política local y estatal es tan evidente que el Gobierno federal tuvo que reaccionar y en mayo de 2009, *“en un hecho sin precedentes en la historia del combate a la criminalidad, con una precisión y coordinación quirúrgica, pero a espaldas del gobernador Leonel Godoy, elementos de la Policía Federal Preventiva y del Ejército Mexicano arrestaron a un total de 28 funcionarios públicos de Michoacán, entre ellos 10 presidentes municipales, por supuestos vínculos con la delincuencia organizada”*<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Punto por Punto Digital, 27 de mayo de 2009.

## **La lucha contra el crimen organizado en México**

El primero de diciembre de 2006, al tomar posesión de la Presidencia, Felipe Calderón anunció que la guerra contra el narcotráfico era la prioridad número uno de su gobierno. Para conseguirlo, se tomaron dos tipos de medidas, las primeras trataron de reposicionar la autoridad y la potestad del Estado mediante la movilización del ejército a efectos de recuperar las zonas del territorio mexicano bajo control del narco; las segundas trataron de depurar y fortalecer los cuerpos policiales, mejorar los sistemas de información e inteligencia y configurar un nuevo marco institucional (Benítez ...[et al], 2009: 17-18). Para conseguir esos ambiciosos y nobles objetivos <sup>5</sup>, la Presidencia mexicana trató de acordar un amplio programa de cooperación con Estados Unidos y países limítrofes. Este intento culminó con éxito el 22 de octubre de 2007, cuando se aprobó la denominada Iniciativa Mérida para combatir el tráfico de drogas y de armas y la violencia generada por el crimen organizado. Esta Iniciativa, en la que los legislativos de los dos países han tenido un papel muy secundario, contaba con un aporte estadounidense de 1.300 millones de dólares. Casi cuatro años después de iniciarse el combate, no se puede decir que los resultados hayan sido muy positivos, aun cuando hay que reconocer que tal vez es demasiado pronto para juzgar el resultado final. En términos positivos, es destacable que más de 80.000 sicarios han sido detenidos y, entre ellos, importantes cabecillas narcos. También se ha intervenido un importante número de armas, propiedades y dinero. No obstante, los aspectos negativos hacen que, siendo optimistas, podamos hablar de un empate estratégico en el que ninguna de las dos partes del conflicto puede reclamar una victoria clara (Benítez, 2010). Ello, considerando el dinero y energías empleados, hace que tengamos que preguntarnos si no debe replantearse el modo de hacer las cosas, aun cuando compartamos plenamente el objetivo final.

Para empezar, el éxito de una política de guerra contra el crimen organizado debe ser la eliminación de los grupos criminales y la extinción de su negocio. En principio, la eliminación está muy lejos de lograrse. En estos momentos hay seis grandes cárteles plenamente operativos: el de Sinaloa, que opera en Sinaloa Tamaulipas, Nuevo León, Michoacán y Jalisco; el del Golfo-Zetas, que opera en Tamaulipas, Guerrero, Veracruz, Tabasco, Campeche, Yucatán, Quintana Roo e influye en Michoacán; el de Arellano Félix, en Baja California; el de Carrillo Fuentes, en Chihuahua; la Familia Beltrán Leyva, en

---

<sup>5</sup> Máxime cuando la United States Drug Enforcement Administration (DEA) cree que México ya ganaba en los 90 más de 7.000 millones de dólares al año con el narcotráfico (Andreas, 1998).

Sinaloa, Morelos, Estado de México, Colima, Querétaro, Tamaulipas, Nuevo León y Quintana Roo; y la Familia Michoacana, en Michoacán. No es sencillo saber cuántas personas trabajan en esas amplias redes delincuenciales, pero según el secretario de la Defensa, Guillermo Galván Galván, en 2008 podía hablarse de casi medio millón de personas implicadas; de ellos, unos 300.000 se dedican a la siembra y recolección de drogas, unas 160 mil personas son “narcomenudistas”, transportistas, distribuidores e informantes, y 40.000 serían los sicarios y dirigentes. Estas cifras no han bajado, según diferentes fuentes consultadas. Más aun, en los últimos años más de 100.000 soldados desertaron del ejército, según el Ministerio de Defensa, de ahí la Ley de abril de 2010 que castiga con penas de hasta 60 años de prisión a los militares que se unan al narco.

Si bien el número total de muertes por homicidio no ha aumentado en México desde principios de los años 1990, incluso ha bajado algo en el conjunto del país ante el descenso de la violencia rural, el número de asesinatos vinculados al narcotráfico sí ha aumentado espectacularmente, especialmente en la frontera norte. Si en 2006 eran 2.231 los computados, en 2007 ya eran 2.773, en 2008 subieron a 5.661, en 2009 a casi 9.000 y en julio de 2010 ya iban casi 7.000. Estas muertes llegan en el caso de Ciudad Juárez a situaciones perfectamente calificables como de zona de guerra. Desde el 1 de enero de 2008 al 1 de agosto de 2010 se computan en esa ciudad 5.555 homicidios, la huida de más de 100.000 familias, más de 20.000 viviendas abandonadas, pérdida del 18% del empleo (cuando a nivel nacional fue de un 2%). Pero el asesinato entre narcotraficantes no es el único problema, dado que se ha expandido el robo a mano armada, la extorsión, los secuestros, los actos de terror y se ha mantenido el tristemente tradicional feminicidio.

La razón inmediata de esta tragedia es la lucha por el control de la ciudad entre bandas de narcos que usan a las “maras” locales como carne de cañón. Otra razón que explica la situación es la problemática social subyacente, que tiene sus orígenes en el modelo de desarrollo económico de esta ciudad -la maquila-, generador de desequilibrios básicos y con nula inversión en re-equilibrios sociales. El 44,8% de la población no tiene terminada la educación básica, la oferta educativa universitaria es de un 30% de la demanda y la población sin protección de salud es del 30,4% (Lara, 2010). Por suerte, México no es Ciudad Juárez, pero Ciudad Juárez sí es México y la situación es inaceptable. La respuesta del gobierno ha sido enviar 6.000 soldados e incrementar en 2.000 los policías federales, policías que han sido cooptados por el crimen organizado en múltiples

ocasiones, especialmente en los niveles superiores, como se puede comprobar en noticias recientes de diarios y televisoras mexicanos <sup>6</sup>.

Otro problema vinculado al despliegue del ejército son las denuncias por violación de los derechos humanos, repetidamente publicadas en zonas como Ciudad Juárez. *“Las fuerzas armadas de México han cometido serias violaciones a los derechos humanos, que han incluido asesinatos, tortura, violaciones y detenciones arbitrarias”*, asegura el último informe anual de Human Rights Watch <sup>7</sup> en el capítulo dedicado a México. Por ejemplo, la cantidad de denuncias de abusos cometidos por el ejército presentadas ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México se sextuplicó entre 2006 y 2008, y llegó a 559 durante el primer semestre de 2009. Como dijimos antes, unas 80.000 personas han sido detenidas dentro de esta guerra, pero no hay que olvidar que más del 40 por ciento de los reclusos en México no han recibido una condena por los delitos que se les atribuyen. En lugar de ello, se encuentran en prisión preventiva a la espera de un juicio que, a menudo, demora años. La reciente reforma del enjuiciamiento criminal puede ayudar a reducir este número si se implanta adecuadamente. Todo esto en un marco caracterizado por la impunidad, pues el 97% de los delitos queda impune, ya que sólo se sentencia el 3% de los mismos (Escamilla, 2010).

En cuanto a la extinción del negocio, veamos, en primer lugar, las cifras sobre erradicación de cultivos e incautaciones (Rodríguez Luna, 2010). La erradicación de hectáreas de marihuana en 2006 fue de 31.161,5, en 2007 bajó a 23.315,7, en 2008 a 18.561,1, y los datos existentes de 2009 indican que no se llegó a las 17.000. Lo mismo pasa con la erradicación de cultivos de amapola, pues pasó de 16.889 hectáreas en 2006 a 11.410 en 2007 y 13.189 en 2008 (los datos provisionales de 2009 podrían implicar una ligera mejora, llegando a las 18.000). En cuanto a las incautaciones (ver Cuadro 1), tampoco ha habido una mejora relevante. Todo ello en un entorno en el que, según un

---

<sup>6</sup> “Unos 250 policías bloquearon esta mañana las avenidas Adolfo López Mateos y Hermanos Escobar, en el norte de esta urbe vecina con El Paso (Texas), frente al hotel La Playa, donde al parecer se encuentra uno de sus mandos que tiene nexos con el crimen organizado y les obliga a extorsionar a la gente. Los policías se rebelaron contra varios mandos, en particular frente al comandante Salomón Alarcón, a quien acusan de ‘sembrarles’ armas y droga (ponérselas para que puedan ser detenidos) si no le obedecen. Un agente que prefirió no identificarse denunció que su jefe, conocido como ‘El Chamán’, está tras diversas extorsiones y no le importan la corporación, su prestigio y mucho menos la ciudadanía”. Noticias CNN-México, sábado 7 de agosto de 2010.

<sup>7</sup> Human Rights Watch/World Report2010/Events2009. Human Rights Watch, USA.



análisis reciente, los narcotraficantes se han podido beneficiar de subsidios al campo mexicano desde 1994 hasta el 2009 (Merino, 2009).

**Cuadro 1 Incautaciones**

<b>Año</b>	<b>Marihuana (ton.)</b>	<b>Cocaína (ton.)</b>	<b>Goma de opio (Kg.)</b>	<b>Heroína (Kg.)</b>
2006	1.902,1	21,3	123,5	333,8
2007	2.213,4	48,0	307,4	317,2
2008	1.685,3	19,3	182,7	296,4
2009 (ene-jun)	674,4	12,0	155,8	203,6

Fuente: Rodríguez Luna, 2010.

En suma, los resultados no son muy alentadores, máxime cuando el incremento en el número de agentes y uniformados y la inversión de dinero público ha sido enorme. Para empezar, hay que considerar que al incorporar en 2006 en su totalidad a las Fuerzas Armadas a la lucha se añadieron unos 200.000 miembros del Ejército y la Fuerza Aérea y unos 50.000 de la Armada a las operaciones antinarcotraficantes de la policía. Pero, además, es importante considerar que hay unas 150.000 personas de la seguridad privada protegiendo, supuestamente, a personas y propiedades. A todo ello hay que añadir la policía. Ésta, en México, tiene como característica su descentralización y fragmentación. De acuerdo a la Ley de Municipio Libre, cada gobierno local puede tener su policía, lo que suma unos 161.000 policías locales a la lucha, muchos de ellos recientemente reclutados tras las depuraciones correspondientes y el incremento de plantillas. Por su parte, cada estado tiene su propia policía, también muy incrementada últimamente; de ella, unos 200.000 efectivos corresponden a la policía preventiva y otros 27.000 a la policía de investigación, a las órdenes del Ministerio Público. Finalmente, el Gobierno federal tiene unos 33.000 agentes en la policía federal preventiva y unos 4.300 en la de investigación vinculada a la Procuraduría General de la República. No se tiene información de los funcionarios del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), aun cuando tal vez sean el arma más eficaz y la menos penetrada por la corrupción hasta el momento. La suma total supera los 800.000 integrantes de fuerzas de protección, aproximadamente el 0,8% de la población (Benítez, 2010).

En cuanto al gasto público, el incremento de las partidas correspondientes a seguridad ha sido constante, pero otra cosa ha sido la capacidad de gasto. El gobierno mexicano destinó a esta guerra unos 2.800 millones de dólares en 2008, según información del propio gobierno. Pero en 2009, el presupuesto enviado al Congreso por el presidente Calderón ascendía a US\$ 5.140 millones para las tareas exclusivas de *“orden, seguridad y justicia”*. Esto, según el propio Calderón, *“representa un incremento en términos reales del 32,9% en comparación con lo aprobado durante el presupuesto del año anterior”*, un 40% en términos nominales, según el plan. El presupuesto de la Secretaría de la Defensa pasó de 32.200 millones de pesos en 2007, a 34.861 millones de pesos en 2008, y a 43.623 millones en 2009. La Secretaría de Marina pasó de 10.951 millones de pesos en 2007, a 13.382 millones en 2008 y a 16.059 millones en 2009. La Secretaría de Seguridad Pública pasó de 13.664 millones de pesos en 2007, a 19.711 millones en 2008, y a 32.916 millones en 2009. Y el presupuesto de la Procuraduría General de la República pasó de 9.216 millones en 2007, a 9.307 millones en 2008, y a 12.309 millones en 2009. A partir de julio de 2009, el Presidente ya perdió el control de la Cámara, con lo que el presupuesto final no se controla desde el Ejecutivo y, además, la crisis económica llevó a una reducción global de gastos de -0,5% con respecto a 2009 <sup>8</sup>.

Por otra parte, en el marco de la Iniciativa Mérida, para 2009 Estados Unidos aprobó 672 millones de dólares destinados a la lucha contra el narcotráfico, y en 2008 ya había aprobado cerca de 400 millones. En total, la ayuda estadounidense se acercará a los 1.300 millones de dólares en los tres años de la Iniciativa (2008-2010). Ya hay prevista una Iniciativa 2, para 2011, con otros 310 millones de dólares. Por desgracia, de toda la ayuda prometida, en septiembre de 2009 sólo se había gastado el 2%, en gran medida por culpa de la burocracia estadounidense. Además, según el Washington Post, *“la administración Obama ha rehuído la obligación de tomar medidas enérgicas contra el tráfico ilegal de armas a México, incluyendo la venta indebida en muchas de las siete mil tiendas de armas que hay en la frontera”*<sup>9</sup>.

Finalmente, un último dato a considerar es el del aumento del consumo de estupefacientes en el propio México. En estos momentos, México ya no es sólo un lugar

---

<sup>8</sup> Fuente: Presidencia de la República. Proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2010.

<sup>9</sup> Washington Post, 15 de agosto de 2010.

de paso de la droga, también tiene unos niveles de consumo que empiezan a ser preocupantes (ver Cuadro 2).

**Cuadro 2 Aumento del consumo de drogas ilegales en México.  
Porcentaje de adicciones sobre población**

<b>Estupefaciente</b>	<b>2002</b>	<b>2008</b>
Marihuana	3,48%	4,4%
Cocaína	1,23%	2,5%
Inhalables	0,45%	0,7%
Heroína	0,09%	0,2%
Alucinógenos	0,25%	0,4%
Anfetaminas	0,08%	0,5%

Fuente: Encuesta Nacional de Adicciones 2002-2008 (en Aguayo, 2008: 211).

Parece obvio, de lo hasta aquí narrado, que la lucha contra el narcotráfico no es exitosa por el momento. Ahora se intentará demostrar cómo una parte esencial del relativo fracaso existente es debido a errores de infraestructura burocrática y gestora; en suma, a un deficiente uso de la planificación, de la organización y de la gestión de los recursos humanos.

### **Los déficits de infraestructura**

México pertenece, como una enorme cantidad de Estados centenarios, a un tipo de país en el que la infraestructura estatal está diseñada para facilitar la labor del gobernante; con ello, se auxilia la labor de los dirigentes políticos pero, a cambio, se reduce su *accountability* y su control. Si aceptamos con North (1981) que el “dilema fundamental” para explicarse el éxito o fracaso de las sociedades es el conflicto entre eficiencia económica y el egoísmo de los gobernantes, entonces vemos cómo el autointerés de los gobernantes se ha puesto en México, como en otros muchos países, por encima de la eficiencia y el progreso económico. Para minimizar tal problema, el propio North, junto con Weingast, defendieron que lo mejor son las constituciones que limitan efectivamente el poder del gobernante (North y Weingast 1989). Esta opción no considera el problema de que, en la práctica, los gobernantes pueden transgredir los límites que se les imponen normativamente sin que la ciudadanía tenga capacidad de acción colectiva o confianza mutua para rebelarse. De ahí que, junto a este control constitucional (separación de poderes ante todo), algunos autores defiendan que la clave para limitar el exceso de

poder gubernamental son los límites internos; en concreto, la existencia de una burocracia meritocrática que sirve al Estado antes que al Gobierno y sobre la que el gobernante tiene un control limitado (Charron, Dahlström y Lapuente, 2010) y un poder judicial también profesional e independiente. En consecuencia, si un país quiere desarrollarse debe limitar el natural egoísmo de sus dirigentes políticos y, para ello, la clave es una burocracia meritocrática, estable y sólidamente enmarcada en la infraestructura estatal, además de la aceptación de un poder judicial competente e independiente. Al construirse esta función pública profesional, además, se van generando competencias clave para el diseño e implantación de políticas eficaces. De forma que, al final, el impulso político domesticado se une a una eficaz maquinaria de gestión que producen resultados imparciales y eficientes para la afortunada sociedad donde este mix se consolida. Si damos por buena esta teoría, para la que diversos estudios empíricos ofrecen base sólida (ver, entre otros, Rauch y Evans, 1999), México tiene un problema para el desarrollo de políticas eficaces mientras no consolide un servicio civil meritocrático y competente. Un proceso que está siendo ya demasiado largo y sometido a excesivas intromisiones partidistas (Martínez Puón, 2009). El ejemplo virtuoso sería Chile, que desde su configuración inicial desarrolló un aparato público sólido, estable y funcional a las prioridades de la época (Cunill, 2009), lo que le ha permitido un mayor desarrollo y bienestar a pesar de ser un país más pequeño y sin petróleo.

La politización y corrupción de la policía y Procuraduría mexicanas es un tema ampliamente tratado y conocido, de ahí que ya desde los años 70 se usara el ejército en la lucha contra el narco (en la época de Salinas pasaron de 5.000 a 25.000 los soldados implicados en esta lucha, y Zedillo puso el combate en manos del ejército en ocho estados y en el D.F.), lo cual tampoco evitó la corrupción, pues ésta se extendió al propio ejército (Andreas, 1998), aunque tal vez se minimizó algo el problema. Reducir la corrupción y aumentar la eficacia serían las razones que existen detrás del uso de esta institución. El ejército mexicano tiene, para los militares de carrera, un sistema de ingreso meritocrático, una socialización en valores castrenses y patrióticos aceptable y un modelo de ascenso donde la politización cuenta poco, hasta llegar a los niveles superiores, donde nombramientos y ceses no se pueden desligar de criterios de confianza. Otra cosa es su competencia para luchar contra el crimen organizado y realizar labores probatorias y de investigación sólidas. Además, los inmensos volúmenes de riqueza que produce el narcotráfico y las posibles represalias hacen que mantener la conducta dentro de

parámetros de ética profesional aceptable por parte de los militares de todos los niveles jerárquicos requiera de una moralidad bastante desarrollada. La situación de la policía ha sido distinta, pues la meritocracia no ha tenido un desarrollo mínimamente aceptable en el reclutamiento, ni los policías han tenido socialización en valores profesionales y sus ascensos han estado sometidos a arbitrariedades enormes. A ello se añade una estructura muy descentralizada, donde la policía más numerosa era la local, sin una policía nacional suficientemente desarrollada. Con ese panorama, el presidente Calderón se lanza a una lucha en la que una parte importante de los esfuerzos consiste precisamente en limpiar la policía y reforzar su profesionalidad. Esta decisión estratégica tiene errores de planteamiento inicial que vamos a analizar.

Para empezar, permítanme una cita del profesor Luis F. Aguilar (2006: 237): *“En esta circunstancia tan natural de la acción política, no basta la claridad de metas del político o del gobernante, la convicción en la propia causa ni la seguridad más firme en las propias capacidades. Se requiere asimismo conocer bien el territorio social que hay que atravesar para llegar a la meta deseada, saber cuáles son sus llanuras, obstáculos y despeñaderos, registrar acuciosamente el conjunto de los opositores emboscados o al descubierto, inventariar los recursos con que cuentan, calcular sus movimientos, así como estimar y movilizar el potencial de los aliados y amigos que abren el camino en la dirección deseada y favorecen el éxito”*.

La dirección estratégica requiere un análisis previo de los *stakeholders*, es decir, de todas las personas e instituciones afectadas o que pueden afectar la decisión final. Exige un análisis racional en el que se trate de definir la posición de estos agentes críticos con respecto al problema y su posible cooperación u oposición a la decisión. En nuestro caso de estudio, en un entorno en el que la mayoría de los policías son locales, el Presidente no se reúne con los alcaldes, ni les hace cómplices, sino que les deja de lado en tal trascendental decisión. La clave está en la desconfianza, pero como dice Mauricio Merino: *“No pongo en duda que la urgencia de atender la crisis de seguridad está exigiendo la concentración (temporal) de la fuerza policíaca del Estado. Pero los municipios son mucho más que policías mal pagados y corruptos. Son una forma de organización política y social que no tiene sustituto y que hoy está perdida y derrotada, para nuestra desgracia, por razones burocráticas”*<sup>10</sup>. Del mismo modo pasa con los gobernadores de los estados y

---

<sup>10</sup> El Universal, 25 de febrero de 2009.

líderes parlamentarios y políticos esenciales, que no han sido incorporados previamente al proceso y, cuando se ha intentado -en agosto de 2010-, ya ha sido demasiado tarde.

Todo ello es consecuencia, entre otros factores, del desmantelamiento del andamiaje de coordinación previo, que le habría resultado extremadamente útil al Presidente en esa situación históricamente crítica. No hay que olvidar que el artículo 21 constitucional prevé la conformación de un Consejo Nacional de Seguridad Pública, integrado por el Secretario de Seguridad Pública Federal, los gobernadores de los estados, los secretarios de Defensa, Marina, Comunicaciones y Transportes, el Procurador General de la República, el jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Este Consejo es la instancia superior de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Además, se prevé la posibilidad de conformar órganos regionales e intermunicipales para la coordinación de políticas en materia de seguridad pública con el apoyo de estados y municipios. Pues bien, con todos sus defectos, el sistema de coordinación existía, pero fue desmantelado en la presidencia anterior. Nuevamente, la desconfianza generó un problema institucional relevante. Sin lugar a dudas, los estudios de gestión y planificación estratégica habrían ayudado a la presidencia a evitar esos errores, pero para ello, probablemente, era necesario tener previamente un cuerpo estable de directivos profesionales conocedores del marco de la gestión pública, de su historia y experiencias. Un cuerpo de directivos que no cambiara prácticamente con la llegada del nuevo gobierno. Los cambios demoledores que se producen en México con cada presidencia evitan este saber acumulado, este acerbo de conocimiento que sustenta las mejores decisiones. Una dirección profesional habría inoculado en el sistema de seguridad pensamiento y actitud estratégicos.

Pasemos ahora a un análisis organizativo. La organización pertenecería, como los recursos humanos, al ámbito socio-técnico de las organizaciones, distinto del ámbito político-cultural y del ámbito de control y mejora. Dicho ámbito socio-técnico incluye el análisis de entorno, la definición de objetivos, los recursos financieros, materiales y tecnológicos, la organización y los procesos administrativos y los recursos humanos (Ramió, 1999: 19-20). El sistema de seguridad pública mexicano, para organizarse adecuadamente, requeriría haber tenido unas líneas estratégicas previas, bien definidas, que permitieran clarificar las funciones esenciales a desarrollar y, a partir de tales funciones, diseñar las estructuras que asumirían las mismas, sin que hubiera solapes

innecesarios y sin que funciones clave quedaran sin ser cubiertas. Y todo ello en un marco de autogobierno, por virtud del cual cada administración local y estatal define - potestades de auto-organización- la forma en que se organiza para cumplir con sus metas. Obviamente, sin diálogo, cooperación y compromiso mutuo intergubernamental no es posible que las líneas estratégicas se cumplan, caso de que existieren. Como este diálogo y cooperación no se ha conseguido, los resultados no pueden ser los deseados.

Pero es que es imposible la cooperación cuando no está claro ni consensuado el diseño estratégico intergubernamental; mientras distintas voces en el nivel federal insisten en la necesidad de una policía nacional única o, al menos, una policía con mando único, distintos estados siguen configurando una policía estatal al mando del gobernador del estado. Y muchos alcaldes siguen reclutando policía propia, aunque tampoco sepan si, al final, se integrará en una policía estatal o nacional. Ya indicamos previamente que el narcotráfico en México funciona con redes fuertes y débiles que permiten tener controles importantes de áreas territoriales amplias; en ese caso parece obvio que las policías locales y estatales difícilmente pueden ser las tropas de choque contra el narco. Ante esta obviedad, el ejército sigue desarrollando una labor para la que no está preparado técnicamente, sin que se sepa cuándo y cómo será sustituido por quienes deben dedicarse a la seguridad interior.

Legalmente, el narcotráfico es un delito federal, y el “narcomenudeo”, competencia estatal y local, pero la diferencia entre uno y otro tipo de criminalidad no es sencilla operativamente y, además, para luchar contra el “narcomenudeo”, en este entorno de violencia, las policías locales no están preparadas y muchas estatales tampoco. Si el narcotráfico es un crimen cada vez más internacional e interconectado, ¿qué papel juegan las policías locales y estatales en el combate al narcotráfico y en qué puede ayudar la policía federal al combate al “narcomenudeo”? Esta cooperación necesaria hay que clarificarla antes de seguir en este marco de indefiniciones. La realidad quiebra las costuras de las divisiones funcionales y, por ejemplo, es muy difícil saber para un policía local si el traficante o secuestrador que detiene pertenece o no a los Zetas o al cártel de Sinaloa o si está en la zona de influencia de estos cárteles. Los delincuentes que extorsionan a veces se atribuyen falsamente la pertenencia a los cárteles más peligrosos y la ciudadanía no sabe muy bien cómo conocer la verdad y los policías muchas veces tampoco. En todo caso, estos “falsos narcos” generan inseguridad y su combate podría

ser objetivo estatal o local, pero es peligroso equivocarse. Un policía local o estatal no puede enfrentarse a los narcos más peligrosos, pues estos conocen inmediatamente (a través de otros policías corruptos) dónde vive él o su familia y las represalias pueden ser terribles. De los 1.610 uniformados asesinados por el narco desde diciembre de 2006 a enero 2010, 776 fueron policías municipales y casi 550 policías estatales. En consecuencia, es más fácil y racional recibir dinero por mirar a otra parte y evitar las represalias que realizar el trabajo en unas calles que, en bastantes ciudades y pueblos, están dominadas ya por los narcos. En suma, no hay líneas estratégicas claras para unas fuerzas intergubernamentales que, o se unifican, o deben cooperar con base en criterios racionales. Pero lo importante, a nuestro juicio, es que no hay líneas estratégicas claras porque no había infraestructura burocrática previa que aportara información, conocimiento histórico, capacidad operativa y relaciones colaborativas asentadas. Al no haber tal infraestructura, las decisiones se toman en un peligroso vacío institucional que expresa tal vez buena voluntad, pero ni son legítima y políticamente sostenibles, ni operativa y administrativamente viables (Moore, 1998).

Centrándonos sólo en la administración federal, también existe un problema de diseño organizativo en su policía. Lo normal sería que la policía federal estuviera en una única agencia, que trabajara con un contrato programa de gestión con el gobierno y que actuara a demanda de los fiscales a través de procesos claros y consensuados. Pero se sigue manteniendo la tradicional división entre la policía de investigación, que trabaja bajo las órdenes de la Procuraduría (y que se ha reducido enormemente), y la preventiva, bajo las órdenes de la Secretaría de Seguridad. Esta división formal se ha intentado quebrar informalmente, integrando los dos cuerpos en la práctica. Así, se han unificado bases de datos de secuestros, huellas, etc. El resultado no ha sido positivo por la indefinición que se ha creado, de tal manera que, en este momento, los policías de investigación, además de ser insuficientes, no desarrollan su trabajo en plena sintonía con los procuradores/as y dejan de cumplir instrucciones de éstos al poner en primer lugar criterios de la Secretaría. La consecuencia es que los fiscales no pueden desarrollar su actividad adecuadamente, los procesamientos no se fundan en pruebas sólidas y, ante la falta de elementos probatorios, numerosos delincuentes salen a la calle impunemente. Quebrada informalmente la unidad de mando es muy difícil para un policía tener claras las prioridades.



El diseño organizativo comienza con las *decisiones estratégicas* de la ley y del gobierno; ahí se deciden competencias, ámbito, clientes, objetivos estratégicos de la agencia, etc. Ello lleva a unas *decisiones estructurales* básicas sobre direcciones generales de la agencia, grandes unidades, expansión territorial, etc. Pero, además, es necesario diseñar todo el conjunto de puestos que permitirán cumplir el contrato programa. Ello nos llevaría al *diseño operativo*, por ejemplo, definir las necesidades por áreas geográficas, y a partir de la definición de necesidades, proceder a determinar las funciones y tareas para hacerles frente, organizarlas por unidades y subunidades (diferenciación horizontal o de especialización y vertical); posteriormente, definir los puestos que se estimen necesarios por especialidad y nivel de responsabilidad, agruparlos homogéneamente y definir puestos tipo; definidas las funciones por puesto, ya se determinan las tareas que cada función implica en cada puesto. Finalmente, habrá que *ajustar* el diseño operativo con el estratégico, de manera que el éxito final del diseño está en gran medida en este ajuste (Gorriti y Bañuelos, 2009). Por ejemplo, en las relaciones de puestos de la Guardia Civil española casi el 90% de los puestos son de especialistas, pero los especialistas son situados en las distintas unidades territoriales de forma flexible, en función de las necesidades.

Este modelo, típico para quienes son profesionales de los recursos humanos, no ha acabado de implantarse en la policía federal mexicana. Existe ya un sistema de clasificación jerárquico normalizado (SIDEPOL), con el siguiente orden de mayor a menor jerarquía: Comisario General, Comisario Jefe, Comisario, Inspector General, Inspector Jefe, Inspector, Subinspector, Oficial, Suboficial, Policía tercero, Policía segundo y Policía primero. Un suboficial debería tener unos 30 policías a su cargo, un policía tercero, 10 policías, y un policía segundo, cinco. Pero no hay familias de puestos definidas claramente. En la policía actual casi todos deben especializarse en algo y tener carrera en ese marco de especialización, aunque puedan cambiar de especialización. No es lo mismo la protección a la naturaleza que la seguridad ciudadana, la desactivación de explosivos, la intervención de armas, la policía científica, la conducción de helicópteros, etc. Además, cada grupo policial tiene sus casos de investigación y cada caso su responsable. La policía federal, de acuerdo a las entrevistas realizadas, no tiene puestos tipo especializados, se funciona por las órdenes del momento y los casos no se respetan. Esto provoca, entre otros problemas, una desconexión entre planificación y operación muy dañina. Ahora, con el nuevo juicio oral, se necesitará una policía científica más

competente, que asegure una buena evidencia, que no se quiebre la cadena de custodia de las pruebas, etc. Para ello, no basta con un sistema de peritos ajenos al cuerpo policial. En resumen, se necesita desarrollar una relación de puestos de trabajo con todos los puestos necesarios para cumplir con los objetivos de la organización, pero estos puestos deben estar situados jerárquicamente y, además, por ámbito de especialización, de manera que cada puesto tenga una misión, unas funciones y tareas claras, una responsabilidad, unas condiciones de trabajo de mayor o menor peligrosidad, etc.

Si los puestos no están bien diseñados ni descritos, la consecuencia es nefasta: desconocemos variables clave para establecer el perfil del ocupante idóneo, para valorar su rendimiento y para definir sus retribuciones. El adecuado ordenamiento y diseño de los puestos es la base para realizar una gestión eficiente de los recursos humanos, permitiendo definir y aplicar, a colectivos homogéneos de empleados y funcionarios, políticas coherentes de gestión de los recursos humanos en materia de: retribución, selección, capacitación, promoción/rutas profesionales, gestión del desempeño, situaciones administrativas. En su momento, la policía federal estuvo integrada por militares a los que se les formó durante un año; este modelo se justifica por las circunstancias iniciales, pero es incoherente con un modelo de gestión de recursos humanos integral. La policía federal debe estar integrada por aquellas personas que reúnan el perfil idóneo para desarrollar el puesto de entrada correspondiente. En este momento, la policía federal y algunas estatales, como en Baja California, ya han avanzado bastante en el diseño del puesto de entrada básico, con lo que la selección está mejorando. Por ejemplo, para la policía de investigación se exige ser licenciado, y para la preventiva, tener la preparatoria; tras ello existen tres exámenes: uno vinculado a conocimientos generales de tipo jurídico-institucional, otro de confianza, que incorpora test psicométrico, médico, psicológico, polígrafo y de entorno, y un tercer examen vinculado a conocimientos y habilidades específicas, dependiendo del área de entrada (por ejemplo, en la preventiva, la diferencia entre policía de custodia o policía de intervención), como tiro, defensa, conducción, etc. Tras ello hay un curso selectivo con una serie de cursos que deben ser validados por el Gobierno federal para todos los estados. Pero, a partir de ese momento, ya no hay relación de puestos y, en consecuencia, todos ganan prácticamente lo mismo y hacen lo que se les manda, sin especializaciones claras, ni coherencia formativa, ni modelo de carrera coherente. La clave de la carrera es la antigüedad y la evaluación, pero esta última tiene dificultades de

base al no estar definidas las funciones y tareas por puesto. Con este marco no es de extrañar que casi nadie haga procesos de certificación serios (evaluación) para definir si el policía debe continuar su carrera y si hay que pagarle bono de productividad o no. Finalmente, el área directiva de la policía funciona con un sistema de confianza para el que ya no existe meritocracia consolidada, por el momento.

Otro problema vinculado a esta ausencia de datos estratégicos tiene que ver con la socialización y la formación. Para que un puesto tipo (por ejemplo, experto en desactivación de explosivos) se desarrolle con éxito es necesario que quien lo ocupa tenga las competencias (en sentido amplio) necesarias para desarrollarlo. Ello implica conocimientos, habilidades y actitudes. En este sentido, creemos necesario que se incorporen a los perfiles de puesto conocimientos y habilidades específicas, además de las actitudes que se correlacionan con el éxito en este tipo de puestos (McClelland, 1973). De esa forma, quien quiera ocupar un puesto de ese tipo ya sabe el curriculum formativo exigido para ello, y los responsables de formación, conociendo las necesidades formativas, podrán diseñar los cursos pertinentes. La ausencia de una adecuada formación vinculada a necesidades está llevando al continuo incumplimiento de los manuales de procedimiento o los protocolos de actuación por parte de la policía federal mexicana. Las actitudes se tendrán que medir de forma diferente, lógicamente, sobre todo mediante las evaluaciones de 360 grados y, en su caso, con test de personalidad especialmente en el ingreso y cuando haya saltos funcionales relevantes. Aun cuando motivación intrínseca y personalidad no son lo mismo, lo cierto es que la personalidad es una variable clave -aunque no la única- en la predicción del éxito en el trabajo (Hough y Oswald, 2008). Diversos estudios indican que, cuando el constructo está relacionado con el tipo de puesto y organización, la medición de personalidad es muy útil para predecir buen rendimiento.

A nuestros efectos, lo más importante es que, además de predecir rendimiento adecuado, una buena medición de la personalidad permite predecir rendimiento contextual, como el altruismo, la ciudadanía organizacional, la dedicación, las buenas relaciones interpersonales y el cumplimiento general de las normas (ver meta-análisis como el de Borman ...[et al], 2001 o el de Dudley ...[et al], 2006). También la personalidad bien medida predice las conductas contra-productivas o no éticas en el trabajo, como el absentismo, el acoso, el fraude, etc. (ver meta-análisis como el de Berry, Ones y Sackett,

2007). Por todo ello, consideramos que en la definición de perfiles ya se pueden producir avances importantísimos de cara a mejorar la integridad y eficacia de las organizaciones, no sólo estableciendo conocimientos y habilidades de análisis y toma de decisiones frente a dilemas técnicos y morales, sino también, y sobre todo, definiendo los rasgos personales y las conductas asociadas que, adecuadamente contextualizadas, permitirán predecir con una validez suficiente un comportamiento responsable y evitar conductas deontológicamente inmorales e ineficientes en el trabajo. Obviamente, siempre que se proteja a los policías y se eviten las represalias contra su familia, pues de lo contrario lo que exigimos no es honradez, sino heroísmo.

Pero además de las competencias especiales, la organización tiene que definir competencias transversales en relación con la ética profesional y los fundamentos del Estado de Derecho. Todo puesto público, máxime en esta área, debería exigir en quien lo ocupa unos conocimientos de los deberes que tiene como servidor público y una capacidad para el análisis ético y la toma de decisiones frente a dilemas de este tipo. Obviamente, los requerimientos no pueden ser iguales para todos los agentes, pero sí deberían todos poseer conocimientos y habilidades en esta materia. Los cursos selectivos de empleados públicos y la fase de prácticas deberían incidir profundamente en esta formación y socialización inicial. Las investigaciones de psicología social y el institucionalismo sociológico (ver, entre otros, Shein, 1985, y March y Olsen, 1997) nos indican repetidamente la importancia de la socialización y la cultura como factor de aglutinamiento y sentido de los empleados en las organizaciones. Conseguir que los policías federales integren como asunción básica el respeto a la ley y a los valores democráticos es clave en el éxito contra el crimen organizado. Esta inversión en valores exige tiempo, continuidad y coherencia.

Este tipo de afirmaciones, que pueden parecer bastante técnicas y hasta retóricas, tienen una importancia enorme. Para ejemplificarlo, veamos cómo surgen los Zetas. En 1996, la Procuraduría General de la República pide que la lucha contra el narcotráfico se lleve desde la Secretaría de Defensa Nacional; poco a poco se sustituyen fiscales civiles por militares en el territorio; con base en la Ley de Delincuencia Organizada, que incorpora elementos de la Convención de Palermo, se empiezan a desarrollar medidas que permiten un combate más efectivo, como los infiltrados, los arrepentidos, las escuchas o los aseguramientos de bienes, etc. Y para los casos más graves se crean unos fiscales

especiales en el D.F., que constituyen la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada (SIEDO). Todo ello conlleva la sustitución de la policía por el ejército en este combate. Pero el ejército se encuentra en una fase de reestructuración en ese momento, con nuevas unidades en el área de inteligencia militar y en las fuerzas de intervención especiales, de defensa aérea y helicópteros. La creación de una fuerza de intervención especializada contra el crimen organizado no es sencilla y, desde luego, no se puede hacer en semanas. Pero la necesidad obligaba a un rápido reclutamiento. La respuesta fue integrar en ese grupo de combate a los miembros más aguerridos de las fuerzas especiales y de defensa aérea. El problema era que estas personas no habían seguido un tipo de reclutamiento estrictamente meritocrático, ni habían recibido formación y socialización en valores castrenses. En suma, se tomó a un grupo que estaba cercano en su espíritu a los mercenarios y se les puso a luchar contra el narco. A ello se añade que estas personas estaban mal pagadas, trabajaban en un gran aislamiento y sin mucho control. Este grupo empieza a cometer actos delictivos menores y, dado el gran poder que tienen, aparecen con coches flamantes y armas sofisticadas obtenidos como botín frente al narco. La rotación lleva a que vuelvan a los cuarteles, donde su carrera militar ha quedado devaluada por esa experiencia fuera de la ortodoxia militar, y ese rechazo genera un resentimiento. Poco a poco empiezan a ser reclutados por un ex-policía, Jorge Eduardo Costilla Sánchez “El Coss”, para que trabajen al servicio de Osiel Cárdenas Guillén, el líder del cártel del Golfo. Dado que mantienen un fuerte contacto con sus compañeros, poco a poco el grupo de desertores supera los 40 individuos. Esa fuerza de élite militar se convierte, así, en un grupo extremadamente violento y con enorme capacidad de combate al servicio del cártel del Golfo. Son eficaces, conocen la estrategia militar y policial, saben infiltrarse en la policía y el ejército y generan un gran prestigio en el mundo criminal. Precisamente aquello que no supo hacer el ejército mexicano con ellos, ellos lo hacen con sus compañeros de grupo; tienen un fuerte espíritu de cuerpo, fondos de apoyo a las familias en caso de muerte, incluso fondos de retiro.

Finalmente, no podemos olvidarnos de la gestión del rendimiento. En primer lugar, se deberían evaluar tres tipos de ámbitos de conductas (ver Gorriti y López Basterra, 2009): a) desempeño de tarea (*task performance*); se refiere a los comportamientos necesarios para hacer la tarea; varían con el puesto; normalmente se miden a través de la cantidad y calidad del trabajo, eficacia de tareas, etc.; b) desempeño contextual (*contextual performance organizational citizenship behavior*) o conductas productivas vinculadas a

ayuda, cooperación, motivación, cortesía, lealtad, etc.; c) conductas contra-productivas (*counterproductive behavior*), como el robo, fraude, uso indebido del tiempo o los recursos, etc. En segundo lugar, la evaluación debe ser transparente y participativa. Sin una adecuada y continua evaluación del rendimiento lo más participativa posible es muy difícil que la policía se depure preventivamente y consiga inculcar una forma de trabajo basada en la eficacia y el respeto a la legalidad. Como ya dijimos, estas certificaciones no están funcionando adecuadamente en la policía mexicana por la falta de datos previos que permitan una evaluación objetiva y sólida.

## **Conclusiones**

En este trabajo no se ha pretendido demostrar que la única solución para hacer frente al crimen organizado sea construir una policía federal profesional y sofisticada en sus competencias técnicas y morales; sí se defiende que sin una infraestructura policial y judicial sólida a nivel federal es imposible hacer frente al narcotráfico. Desde luego que se necesita una política integral, preventiva y represiva, legal e internacional, holística si se quiere, pero el primer paso es tener claro el modelo de infraestructura represiva. Queda en el aire para futuras investigaciones comprobar si son eficaces opciones incrementalistas en la hechura de políticas cuando no hay infraestructura burocrática previa. En este caso parece que no, pero habría que verlo con otro tipo de políticas. Tampoco queda claro si la decisión del presidente Calderón responde o no verdaderamente a una “ciencia del muddling through”, ni si existe conciencia clara de la necesidad de construir una policía federal altamente profesionalizada que asuma directamente la guerra contra el narco. Finalmente, sería muy útil hacer una investigación semejante sobre el sistema judicial y la Procuraduría.

Una policía mal pagada (aunque las mejoras en este aspecto son evidentes), amenazada seriamente, con retiros de miseria, sin que las familias tengan garantizadas indemnizaciones suficientes en caso de fallecimiento, con problemas hasta para cobrar los viáticos cuando salen fuera de su municipio, con mala imagen pública, mal ambiente y tremenda desconfianza interna (a veces los mandamientos judiciales se ocultan y no se graban en el sistema para evitar que otros policías avisen a los delincuentes), y sin que la meritocracia haya acabado de instalarse legal y culturalmente, es muy difícil que pueda resolver un problema tan grave como el que afronta México con el narcotráfico. Además, diversos estudios demuestran que el clima ético es un buen predictor del nivel de

corrupción existente en las organizaciones (Treviño y Weave, 2003) y el clima ético deja mucho que desear en las policías mexicanas.

Históricamente, el primer espacio organizativo público donde el empleo público adquirió una profesionalidad elevada y hasta una cierta meritocracia fue el ejército. La creación de las academias militares es su mejor expresión. La profesionalización de los niveles superiores de la policía ha sido posterior. En cualquier caso, ya en la época moderna, la conciencia de lo que estaba en juego liberó en diferentes regímenes políticos a estos institutos armados del clientelismo y el patronazgo. Sin una profesionalización elevada los riesgos de derrota militar se fueron elevando con el tiempo, sobre todo con el desarrollo tecnológico en armamento y en arquitectura defensiva, de ahí esta diferencia. Precisamente, la excesiva intromisión política, la preocupación por un sistema económico ineficaz que impedía adquirir buen armamento y relegaba a una situación económica indecorosa a los profesionales, o la mala organización de la institución fue lo que, en múltiples ocasiones, llevó a la ilegítima toma del poder por los militares profesionales ante la percibida ineficacia del poder civil para enderezar el Estado (Castro, 1997). Ninguna de las revoluciones modernas se puede entender sin la configuración de un ejército propio, legitimado y profesionalizado, y unos servicios de información eficaces (Skocpol, 1979). En esta guerra actual contra las redes criminales de poder, los servicios de información, la policía y, en su caso, el ejército no pueden obviar esta tendencia histórica: cuanto más sofisticado es el enemigo más importantes son las competencias propias. De todos los miembros de las fuerzas defensoras del Estado democrático, los primeros que deben poseer las máximas competencias son los directivos de estos institutos armados. En todo caso, para que existan tales competencias, es necesaria la consolidación de una infraestructura de gestión que asegure la máxima racionalidad en la organización y estructuración de los recursos humanos. Por ello, si el gobierno quiere alcanzar parámetros mínimos de eficacia en la lucha contra el crimen organizado, las fuerzas del orden mexicanas deben instalar una infraestructura burocrática sólida, con un espíritu de cuerpo asentado, una buena organización, una carrera basada en el mérito y una cultura sustentada en valores de servicio público, profundamente interiorizada. Esto exige, además, protección para ellos y sus familias, salarios y pensiones decentes, y un clima ético interno que favorezca la virtud y penalice el crimen. También, probablemente, el desarrollo de una policía nacional capaz de cooperar con las policías locales y/o estatales en esta lucha, aunque marcando la estrategia y llevando lo esencial de las operaciones

represivas. Lo cual, en un modelo federal y con municipios libres, no es constitucionalmente sencillo.

Creemos que, a través de estas páginas, hemos podido mostrar la importancia de la infraestructura burocrática para la adecuada formulación y, sobre todo, implantación de políticas de seguridad pública. Desde luego que la política también importa; nada de esto será posible sin una dirección estratégica consensuada y una gestión intergubernamental colaborativa (Ramos, 2010). Y, en particular, sin una asunción por la clase política mexicana de la necesidad de recortar sus poderes y fortalecer la maquinaria burocrática. Satisfacer un desmedido egoísmo equivale a condenar a su país a la violencia.



## Bibliografía

- Aguayo, Sergio (2008), *México: todo en cifras*, México, Aguilar, p. 211.
- Aguilar, L. F. (2003), *La implementación de las políticas*, México, Porrúa,
- \_\_\_\_\_ (2006), *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Andreas, P. (1998), "The Political Economy of Narco-Corruption in Mexico", en *Current History*, abril, pp. 160-165.
- Arellano Gault, David (2003), "Profesionalización de la administración pública en México: ¿de un sistema autoritario a un sistema meritocrático rígido?", en *Retos de la profesionalización de la función pública*, Caracas, CLAD; AECI/MAP/FIIAPP.
- Beck, U. (2005), *Power in the Global Age: a New Political Economy*, Cambridge, Polity Press.
- Beetham, D. (1994), *Defining and Measuring Democracy*, Londres, Sage.
- Benítez, R. (2010), "México 2010: crimen organizado, seguridad nacional y geopolítica", en *Crimen organizado e Iniciativa Mérida en las relaciones México-Estados Unidos*, Raúl Benítez (ed.), México, Colectivo de Análisis de la Seguridad en Democracia.
- Benítez, R. ...[et al] (eds.) (2009), *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2009*, México, Colectivo de Análisis de la Seguridad en Democracia.
- Berry, C. M.; Ones, D. S.; y Sackett, P. R. (2007), "Interpersonal Deviance, Organizational Deviance, and their Common Correlates: a Review and Meta-analysis", en *Journal of Applied Psychology*, N° 92, pp. 410-424.
- Boehm, F. y Lambsdorff, J. G. (2009), "Corrupción y anti corrupción: una perspectiva neoinstitucional", en *Revista de Economía Institucional*, Vol. 11 N° 21, segundo semestre, pp. 45-72.
- Borman, W. C.; Penner, L. A.; Allen, T. D.; y Motowidlo, S. J. (2001), "Personality Predictors of Citizenship Performance", en *International Journal of Selection and Assessment*, N° 9, pp. 52-69.
- Castells, Manuel (2010), *Comunicación y poder*, Madrid, Alianza Editorial.
- Castro, D. (1997), "Historia general e historia del Ejército: esbozo de algunos estudios de caso desde una perspectiva no especialista", en *Militaria. Revista de Cultura Militar*, N° 9, Servicio de Publicaciones, UCM, Madrid.
- Charron, N.; Dahlström, C. y Lapuente, V. (2010), "No Law without a State", Göteborg, The Quality of Government Institute. Department of Political Science. University of Gthenburg (QoG Working Paper Series, N° 2010, p.12).

- Cunill, N. (2009), *“La modernización de la gestión pública en Chile y su impacto en el proceso de descentralización”*, en Diálogos para la descentralización: fomentando la cooperación entre Bolivia, Chile y Perú, Perú, Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo, FLACSO, Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH.
- Curzio, L. (2000), *“Organized Crime and Political Campaign in México”*, en Organized Crime and Democratic Governability, Mexico and the US-Mexican Borderlands, John Bayley y Roy Godson (eds.), Pittsburg, University of Pittsburg Press.
- Dahl, R. A. (1971), *Polyarchy*, New Haven, Yale University Press.
- Della Porta, D. y Vanucci, A. (1997), *“The ‘Perverse Effects’ of Political Corruption”*, en Political Corruption, P. Heywood (ed.), Oxford, Blackwell Publishers.
- Dudley, N. M.; Orvis, K. A.; Lebiecki, J. E.; y Cortina, J. M. (2006), *“A Meta-Analytic Investigation of Conscientiousness in the Prediction of Job Performance: Examining the Intercorrelations and the Incremental Validity of Narrow Traits”*, en Journal of Applied Psychology, N° 91, pp. 40-57.
- Escamilla, P. H. (2010), *“La lucha contra el crimen organizado en Estados Unidos: alcances y límites para la frontera”*, en Crimen organizado e iniciativa Mérida en las relaciones México-Estados Unidos, R. Benítez (ed.), México, Colectivo de Análisis de la Seguridad en Democracia.
- Fernández Toro, Julio César (2003), *“Prólogo”*, en Retos de la profesionalización de la función pública, Caracas, CLAD; AECI/MAP/FIIAPP.
- Gambetta, D. (1993), *The Sicilian Mafia: the Business of Private Protection*, Cambridge, Harvard University Press.
- Gayraud, Jean-François (2007), *El G9 de las mafias en el mundo*, Barcelona, Tendencias Editores.
- Giménez-Salinas, A. (2010), *“La delincuencia organizada en Europa: extensión, factores facilitadores y rasgos principales”*, Madrid, Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, Ministerio de Defensa, mimeo.
- Gorriti, M. y López Basterra, J. (2009), *Identificación de criterios del desempeño a partir del análisis de puestos*, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública.
- Gorriti, M. y Bañuelos, J. I. (2009), *Diseño organizativo de la Agencia Vasca del Agua*, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública.
- Granovetter, M. (1985), *“Economic Action and Social Structure: the Problem of Embeddedness”*, en American Journal of Sociology, N° 91, pp. 481-510.

- Grayson, G. W. (2009), *“La Familia Michoacana: a Deadly Mexican Cartel Revisited”*, Foreign Policy Research Institute, agosto.
- Hobbes, Thomas (1998), *Leviatán: o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Hough, L. M. y Oswald, F. L. (2008), *“Personality Testing and Industrial–Organizational Psychology: Reflections, Progress, and Prospects”*, en *Industrial and Organizational Psychology*, N° 1, pp. 272–290.
- Huntington, S. P. (1991), *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Normal, University of Oklahoma Press.
- Inglehart, R. y Wenzel, C. (2005), *Modernization, Cultural Change and Democracy: the Human Development Sequence*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Ingraham, P. y Rosenblom, D. H. (1989) *“The New Public Personnel and the New Public Service”*, en *Public Administration Review*, Vol. 49 N° 2.
- Kaufmann D. (2004), *“Governance Redux: The Empirical Challenge”*, en *World Economic Forum. The Global Competitiveness Report 2003–2004*, Sala-i-Martin X. (ed.), New York, Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_ (2005), *“Corruption, Governance and Security: Challenges for the Rich Countries and the World”*, en *Global Competitiveness Report 2004-2005*, Oxford, Oxford University Press.
- Lambsdorff, J. (1998), *“An Empirical Investigation of Bribery in International Trade”*, en *The European Journal of Development Research*, N° 10, pp. 40-59.
- Lara, F. (2010), *“Contexto socioeconómico y oportunidades en la frontera Sonora-Arizona”*, en *Actas del Seminario: dilemas de la seguridad y el desarrollo en las fronteras de Chihuahua-Texas y Sonora-Arizona*, Cámara de Diputados de la República, 12 de agosto de 2010.
- Lindblom, Ch. (1959), *“The Science of ‘Muddling Through’”*, en *Public Administration Review*, Vol. 19, pp. 79-88
- Longo, F. (2004), *Mérito y flexibilidad: la gestión de las personas en las organizaciones del sector público*, Barcelona, Editorial Paidós Empresa.
- Mann, M. (1986), *The Sources of Social Power*, Vol. I, A History of Power from the Beginning to A.D. 1760, Cambridge, Cambridge University Press.
- March, J. G. y Olsen, J. P. (1997), *El redescubrimiento de las instituciones*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Markoff, J. (1999), *Olas de democracia*, Madrid, Tecnos.

Martínez Puón, R. (2009), *“La nueva fisonomía del servicio profesional de carrera en México”*, en Revista del CLAD Reforma y Democracia, N° 43 (febrero).

McClelland, D. C. (1973), *“Testing for Competence rather than for Intelligence”*, en American Psychologist, N° 28, pp. 1-14.

Merino, M. (2009), *“Los programas de subsidios al campo: las razones y las sinrazones de una política mal diseñada”*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, División de Administración Pública (SDAP, N° 229).

Moore, M. (1998), *Creating Public Value. Strategic Management in Government*, Cambridge, Harvard University Press.

Naylor, R. T. (1997), *“Mafias, Myths and Markets: on the Theory and Practice of Enterprise Crime”*, en Transnational Organized Crime, N° 3, pp. 1-45.

North, D. C. (1981), *Structure and Change in Economic History*, New York, W. W. Norton.

North, Douglass C. y Weingast, Barry (1989), *“Constitutions and Commitment: the Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth Century England”*, en Journal of Economic History, Vol. 49 N° 4, pp. 808-832.

North, D. C.; Wallis, J.; y Weingast, B. (2009), *Violence and Social Orders*, New York, Cambridge University Press.

Norris, P. (1999), *Critical Citizens, Global Support for Democratic Government*, Oxford, Oxford University Press.

Pharr, S. J. y Putnam, R. D. (2000), *Disaffected Democracies*, Princeton, Princeton University Press.

Pimentel, S. (2000), *“The Nexus of Organized Crime and Politics in México”*, en Organized Crime and Democratic Governability, Mexico and the US-Mexican Borderlands, John Bayley y Roy Godson (eds.), Pittsburg, University of Pittsburg Press.

Raab, J. y Brinton Milward, H. (2003), *“Dark Network as Problems”*, en Journal of Public Administration Research and Theory, Vol. 3, N° 4, pp. 413-440.

Ramió, C. (1999), *Teoría de la organización y administración pública*, Madrid, Tecnos-UPF.

Ramos, J. M. (2010), *“La Iniciativa Mérida en la frontera México-Estados Unidos”*, en Crimen organizado e Iniciativa Mérida en las relaciones México-Estados Unidos, R. Benítez (ed.), México, Colectivo de Análisis de la Seguridad en Democracia.

Rauch, J. E. y Evans, P. B. (1999), *“Bureaucracy and Growth: a Cross-National Analysis of the Effects of Weberian State Structures on Economic Growth”*, en American Sociological Review, Vol. 64, N° 5, pp. 748-765.

- Resa, C. (2004), *Empresas ilegales, mercados ilícitos y protección: el caso de la producción y distribución de drogas en México*, Tesis doctoral dirigida por D. José A. Rivero y leída en la Universidad Rey Juan Carlos, Madrid.
- Rodríguez Luna, A. (2010), "La Iniciativa Mérida y la guerra contra las drogas. Pasado y presente", en *Crimen organizado e iniciativa Mérida en las relaciones México-Estados Unidos*, R. Benítez (ed.), México, Colectivo de Análisis de la Seguridad en Democracia.
- Rose-Ackerman, S. (2001), "Desarrollo y corrupción", en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, N° 21, mayo-agosto, pp. 5-21.
- Savona, E. U. (2009a), "Medición de la delincuencia organizada: una perspectiva internacional", en *Foro sobre el delito y la sociedad*, Vol. 5 N° 1, 2006, Nueva York, Naciones Unidas.
- \_\_\_\_\_ (2009b), "Metodología para medir el daño causado por la delincuencia organizada", en *Foro sobre el delito y la sociedad*, Vol. 5 N° 1, 2006, Nueva York, Naciones Unidas.
- Schein, E. H. (1985), *Organizational Culture and Leadership*, San Francisco, Jossey Bass.
- Skocpol, T. (1979), *States and Social Revolutions*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Tanzi, V. y Davoodi, H. (2001), "Corrupción, inversión pública y crecimiento", en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, N° 21, mayo-agosto, pp. 73-82.
- Tilly, Charles (1985), "War Making and State Making as Organized Crime", en *Bringing the State Back In*, Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol (eds.), Cambridge, Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_ (1990), *Coercion, Capital, and European States, AD 990-1990*, Cambridge, B. Blackwell.
- Trevino, L. K. y Weaver, G. R. (2003), *Managing Ethics in Business Organizations: Social Scientific Perspectives*, Stanford, Stanford University Press.
- Van Dijk, J. V. (2007), "Mafia Markers: Assessing Organized Crime and its Impact upon Societies", en *Trends in Organized Crime*, N° 10, pp. 39-56.
- Villoria, M. y Del Pino, E. (2009), *Dirección y gestión de recursos humanos en las administraciones públicas*, Madrid, Tecnos.
- Weber, M. (1984), *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica.