

## Congreso REDIPAL Virtual IV Enero-agosto 2011

Comentario de la Mtra. Claudia Gamboa Montejano<sup>1</sup> a la ponencia CRV-IV-04-11 ***“La infraestructura burocrática importa: el caso de la lucha contra el crimen organizado en México”*** de Manuel Villoria.

En términos generales, la suscrita concuerda con tan minucioso estudio sobre la situación que impera actualmente respecto al tema de la inseguridad en México, así como con los datos y cifras que ha arrojado hasta la fecha el combate que el actual Presidente ha declarado frente al tema del narcotráfico y la estrategia muy cuestionada que ha habido al respecto, y en todo caso, en aras de complementarlo y ver el problema desde otra perspectiva, se tratará de abonar a dicho tema con las siguientes líneas.

Tal como se establece en la ponencia, los datos que se manejan en la misma, muestran una descomposición alarmante del sistema político, específicamente en el ámbito de la seguridad, sin embargo, considero que la situación ya ha llegado a extremos más allá del sabido combate a la delincuencia organizada, y que no coincidentemente se insista en forma reiterada acerca de la posibilidad en que ya nos encontremos ante el inicio de un “Estado fallido”, toda vez que además de la corrupción que indica el autor de la ponencia comentada, junto con otros elementos, hacen que el sistema actual ya no pueda ser viable, debido a que las instituciones existentes como se aprecia ya no son aptas, ya no para combatir, sino para resistir el embate a éstas por tanta corrupción.

De igual forma, tal como se señala en esta ponencia desde que el Ejecutivo Federal actual asumió la presidencia el 1 de diciembre del 2006, poco tiempo después en el estado de Michoacán, declaró la necesidad de combatir al crimen organizado, enfocándose a la actividad del narcotráfico, esto a través de diversas estrategias, siendo la más relevante el de ocupar al ejército en patrullar y hacer retenes en las calles en tiempos de paz, en determinadas zonas y poblaciones de los estados de la República Mexicana, lo que ha sido desde entonces una batalla sin cuartel contra la propia ciudadanía, en la situación de violencia que se vive actualmente, especialmente la relativa a los derechos humanos de las personas de dichas zonas, empezando con el mismísimo

---

<sup>1</sup> Miembro de la REDIPAL. Maestra en Derecho por la UNAM. Subdirectora de Análisis de Política Interior del Servicio de Investigación y Análisis de la Cámara de Diputados. [claudia.gamboa@congreso.gob.mx](mailto:claudia.gamboa@congreso.gob.mx)

derecho a la vida, -contabilizándose ya en miles de muertos-, así como el libre tránsito y la presunción de inocencia, entre otros.

No hay que olvidar las iniciativas presentadas por el propio Ejecutivo Federal ante el Poder Legislativo, que tienden a modificar sustancialmente el marco jurídico federal en lo relativo a la seguridad pública y derechos inherentes de las personas, destacándose el referente al mando único policial, el de fuero militar y en sí a la de seguridad pública, siendo tan sólo un ejemplo la puesta en marcha del sistema de recompensas por denuncias anónimas ante la Procuraduría General de la República, bastante cuestionado, por las implicaciones negativas, tales como las nulas garantías de defensa y vulnerabilidad de toda la población, por lo que esto representa.

Sobre esta situación en específico, en contrapartida está el marco jurídico que nos regula, y que tiene como característica principal el de ser un Estado de Derecho, así como las garantías consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, en la cuales se puede apreciar los distintos derechos que actualmente se consideran transgredidos con la puesta en marcha de esta política policial por parte del Ejecutivo.

Por lo que además de tener en cuenta lo señalado por la ponencia comentada, también debe de considerarse sobre la importancia de la preservación que en todo momento debe de haber del Estado de Derecho como tal en nuestro país, ya que en aras de acabar con la delincuencia organizada se está pasando por alto el detrimento de las instituciones jurídicas en perjuicio de la población en general, y lo peor es que hasta el día de hoy no se tienen ni siquiera resultados palpables del avance del gobierno, en dicha lucha.

Pero en sí ¿Qué se considera como un “Estado de Derecho”? Son varios los autores que coinciden en señalar en términos generales, los distintos aspectos que deben de tomarse en cuenta para que un estado sea considerado con estas características, ya sea tanto formales como materiales, y destacar el sistema de normas que debe de imperar en todo momento, así como la división de Poderes, y por consecuencia, las instituciones legislativas de las cuales debieron de emanar dichas normas, ya que a diferencia de un estado totalitario, en un estado de derecho no pueden converger los distintos poderes en una sola persona,- tal como lo señala nuestra Constitución Política-. En este sentido, el

Estado de Derecho contrasta con todo poder arbitrario y, a su vez, se contrapone a cualquier forma de Estado absoluto o totalitario (como ocurre con el llamado “Estado de policía” que, lejos de proponerse el mantenimiento del orden jurídico, se caracteriza por otorgar facultades discrecionales excesivas a la administración para hacer frente a las circunstancias y conseguir los fines que ésta se proponga alcanzar).

Dentro de los requisitos que se mencionan debe de tener un Estado de Derecho sobresale el que tanto las normas jurídicas del Estado, como las actuaciones de sus autoridades, cuando aplican éstas deben de respetar, promover y consagrar los derechos esenciales que emanan de la naturaleza de las personas y de los cuerpos intermedios que constituyen la trama de la sociedad, es decir, los derechos humanos de las personas. Después de este panorama general sobre lo que se considera un Estado de Derecho, es necesario corroborar dichos lineamientos con las últimas medidas tomadas por el Ejecutivo, las cuales no por pocos especialistas, han sido consideradas que van en contra de la historia constitucional que México, empezando por la situación de existir un “Estado de excepción *de facto*”, en diversas entidades federativas.

Por desgracia, la solución no es solamente de un mejoramiento técnico y estructural de los cuerpos policiacos como hace referencia el autor de la ponencia, se considera que va mucho más allá, ya que la corrupción y el modelo político actual de “no hacer y dejar pasar” ha mermado en todos los sectores de la sociedad, de una manera sorprendentemente rápida así como en las propias Instituciones públicas, en las que no hay una visión clara de las cosas que les atañe.

Más allá del análisis de la medidas jurídicas que el Ejecutivo pueda tomar o no, también deben de analizarse aquellas medidas políticas que se han considerado así como las extranacionales, tales como el operativo “rápido y furioso” que el gobierno de Estados Unidos de Norteamérica ha admitido, a través de la cual se han introducido al país, más de un millar de armas, ello en contra de toda lógica jurídica y política, así como la intromisión en territorio nacional de aviones, para la supervisión del territorio nacional.

Es por ello que ante este panorama en general, si sigue esta situación en aumento, es necesario ir más allá del cuestionamiento de la estructura actual de las instituciones, es

generar cuestionamientos ante el propio sistema político actual y del propio Estado de Derecho como tal y de su futura viabilidad.

## Congreso REDIPAL Virtual IV Enero-agosto 2011

Comentario de **José Luis Chávez García**<sup>1</sup> a la ponencia ***La infraestructura burocrática importa: el caso de la lucha contra el crimen organizado en México*** “ de Manuel Villoria

La obra de Manuel Villoria tiene por propósito reflexionar acerca de la infraestructura burocrática en la lucha contra el crimen organizado, para ello toma como objeto empírico el caso mexicano; así, el autor aborda un asunto no muy atendido por los especialistas en la materia. De manera que la pertinencia y la relevancia de su ponencia radica en la incorporación del tema de la infraestructura burocrática al debate del crimen organizado; por cierto, el autor posee una oportuna visión aguda del tema, que a su vez le permite desarrollar un análisis comparativo interesante, por ejemplo, entre los primeros años de gobierno de Felipe Calderón respecto de los últimos.

Las ideas que dan soporte al texto del profesor Villoria son el Estado democrático y el estado de Derecho, frente a la corrupción política y al crimen organizado; por tanto, en el trayecto de su obra se observa la importancia que él asigna a estos conceptos fundamentales, por ejemplo, para explicar los problemas reales que actualmente enfrenta el gobierno mexicano relacionados con la inseguridad, la delincuencia y el narcotráfico.

De esta manera, el autor plantea que tanto la corrupción como el crimen organizado colocan en riesgo el funcionamiento de las democracias sustantivas (de acuerdo con Manuel Villoria, son aquellas que van más allá de las elecciones y que garantizan los valores y principios democráticos). Consecuentemente, las ideas que permean el debate y que son alusivas al fracaso del Estado y la aparición de espacios de impunidad – considerados por el autor como hábitats del crimen–, se explican a partir de la corrupción política y de la expansión del crimen organizado.

El profesor, para guiar su trabajo se hace los siguientes cuestionamientos: si ante los problemas que atentan contra el Estado democrático y el estado de Derecho, es decir, los problemas relacionados con la corrupción política y con el crimen organizado ¿la infraestructura burocrática es determinante? o desde otro ángulo, si para erradicar estos problemas, sorteando el tema de la infraestructura ¿la voluntad política o el liderazgo político son suficientes? (p.5).

---

<sup>1</sup> Miembro de la REDIPAL. Investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana, México.

Para responder a estos cuestionamientos el autor plantea la siguiente hipótesis: la infraestructura burocrática sí importa, para hacer frente tanto a la corrupción política como al crimen organizado. De manera que –señala el profesor Villoria– a partir del diseño apropiado del sistema de recursos humanos, en la esfera de seguridad pública mexicana y la aplicación de políticas pertinentes (estructura, procesos, estrategias, instrumentos, conocimiento y meritos) adquieren importancia de primer orden; por ende: “La eficacia de esta lucha depende enormemente de la existencia de una infraestructura burocrática que asegure unas fuerzas represivas preparadas técnica y moralmente [...] [es decir, depende de] 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 [de seguridad pública] (p.2).

Por tanto, para el especialista, la variable dependiente “lucha contra el narcotráfico” estará determinada por la variable explicativa “infraestructura burocrática” De modo que el autor sugiere, a medida que se fortalezca la infraestructura burocrática en México, entonces mayores serán los éxitos en la lucha contra el narcotráfico y; por extensión, entre más se omita la relevancia de la infraestructura burocrática, entonces menores serán los éxitos en la lucha contra el narcotráfico.

Entonces, las ideas de Manuel Villoria bien podrían ser complementadas con aquellas que proponen tanto Lucía Almaraz<sup>2</sup> como Carlos Gómez y Álvaro Suárez<sup>3</sup>. Para Lucía Almaraz el tema de la seguridad pública y los magros resultados obtenidos por el gobierno de Felipe Calderón tienen que ver con la falta de planeación estratégica en la elaboración y el ejercicio de la política de seguridad pública en México (¿qué hacer? y ¿cómo hacer?). Mientras que para Carlos Gómez y Álvaro Suárez las organizaciones criminales se han extendido en todo el país, debido a que los organismos de seguridad pública poseen estructuras desfasadas, lo que explica lo anacrónico de las estrategias de seguridad, que a su vez evidencia la incongruencia entre los objetivos, los procedimientos y la legislación, vigentes en cada organismo de seguridad pública mexicano.

---

2 Véase Lucía Almaraz Cázares. *Planeación Estratégica Aplicada a la Seguridad Pública*, (ponencia), México, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, Red de Investigadores Parlamentarios en Línea, Congreso REDIPAL (Virtual IV), abril del 2011, pp. 2,12.

3 Véase Carlos Gómez Díaz de León y Álvaro Suárez. *Seguridad Pública y participación ciudadana* (ponencia), México, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, Red de Investigadores Parlamentarios en Línea, Congreso REDIPAL (Virtual IV), marzo del 2011, pp. 7, 12.

Por tanto, los objetivos del profesor Manuel Villoria son: 1) averiguar de qué forma influyen los errores de diseño institucional, por ejemplo, en el ejercicio de la política de seguridad pública; 2) determinar hasta qué punto la construcción de instituciones adecuadas minimiza o resuelve la implantación de políticas complejas en situaciones de crisis, por ejemplo, la política de seguridad pública en México (p.5).

Los indicadores que sirven al autor para medir las modificaciones entre las variables están relacionados con la información y los datos referentes a la corrupción política (elecciones, judicial, Iniciativa Privada) y el accionar de el crimen organizado (narcotráfico, abatidos, producción de drogas y decomisos, etc.). Esta información y los datos se refieren al periodo comprendido entre el año 2006 y 2009. También el texto adquiere valía porque presenta información y datos recientes, que permiten al lector estar actualizado; además, los cuadros y los porcentajes ayudan a comprender la magnitud del problema que enfrenta el gobierno mexicano. Particularmente, se destaca la explicación detallada que hace el autor acerca de la tipología del negocio del narcotráfico, de sus redes, su mercado y sus actores, cuyo desarrollo del tema le llevan varias cuartillas (pp. 6-13).

Las conclusiones a las que llega Manuel Villoria -compartidas de alguna u otra manera tanto por Lucía Almaraz como por Carlos Gómez y Álvaro Suárez- representan un serio cuestionamiento al aparato burocrático de seguridad pública mexicano; concretamente, a sus limitantes técnicas y a la ausencia de valores de servicio, lo que explica porque el sistema represivo mexicano es incapaz de hacerle frente al crimen organizado. Por esto, el profesor Villoria plantea la necesidad de contar con un cuerpo estable de especialistas transexenales.<sup>4</sup> Además, coincide, el autor señala que el ejército no está preparado para desarrollar labores que (digo yo) tendría que cumplir la policía; pero una policía preparada y coordinada (unificada racionalmente).<sup>5</sup>

Así, para el profesor Villoria es claro que el gobierno mexicano, en la lucha contra el narcotráfico, debe fortalecer la infraestructura burocrática, de manera que esta sea sólida y eficaz, ya que aún no se ejercita una verdadera planeación estratégica<sup>6</sup> capaz de

---

4 Manuel Villoria y Lucía Almaraz consideran indispensable la existencia de estudios de gestión pública y planeación estratégica, en la elaboración de políticas y en el ejercicio de la seguridad pública. Véase Almaraz, *op cit.*, pp. 11-13.

5 Carlos Gómez y Álvaro Suárez advierten de los riesgos que se corren, en materias de las garantías individuales, al tener al ejército en las calles. Véase *op cit.*, p. 20.

6 Véase Lucía Almaraz, *op cit.*, pp. 6-7.

coordinar el esfuerzo de las diversas fuerzas intergubernamentales,<sup>7</sup> lo que tal vez promueve la toma de decisiones inmersas en un vacío institucional; ello a su vez denota la necesidad de contar con un eje policial aglutinador (mando único) que ordene y priorice las tareas y las estrategias en contra del crimen organizado.

Puesto que la política de seguridad pública descansa en las fuerzas policiales, siguiendo la idea del autor, es necesario que al interior de los órganos de seguridad se asignen los puestos de manera racional; es decir, con criterios apegados a las exigencias de la nueva gestión pública (planeación estratégica y racionalidad administrativa). Por tanto, deberá contemplarse la relación entre la profesionalización de los miembros, los resultados alcanzados y los meritos necesarios para ascender (además de ser apropiadamente pagados); dicho con otras palabras, el profesor Villoria considera prioritario que los integrantes de los cuerpos policiales se sujeten a los establecido en los manuales de procedimientos y en los protocolos de operación (digo yo, ambos enunciados en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y en las leyes secundarias en la materia).

Por último, para garantizar el éxito en la lucha contra el narcotráfico, también propone el autor que la elección del personal deberá apegarse a los más altos criterios de selección; de manera que los integrantes de los cuerpos policiales cubran el perfil idóneo, quienes de igual forma deberán ser preparados para conocer y respetar los principios de la democracia y del estado de Derecho; asimismo (opinión personal) del respeto a los derechos humanos.

El texto del profesor Manuel Villoria cumple con los requisitos teóricos y metodológicos que exige todo trabajo científico-social; de tal manera que su esfuerzo será muy valorado por los lectores, pues su redacción es amena y absorbente, al mismo tiempo de ser ilustrativa e innovadora. Felicito al profesor por las enseñanzas que deja su obra.

---

<sup>7</sup> Véase Carlos Gómez y Álvaro Suárez, *op cit.*, p. 12.