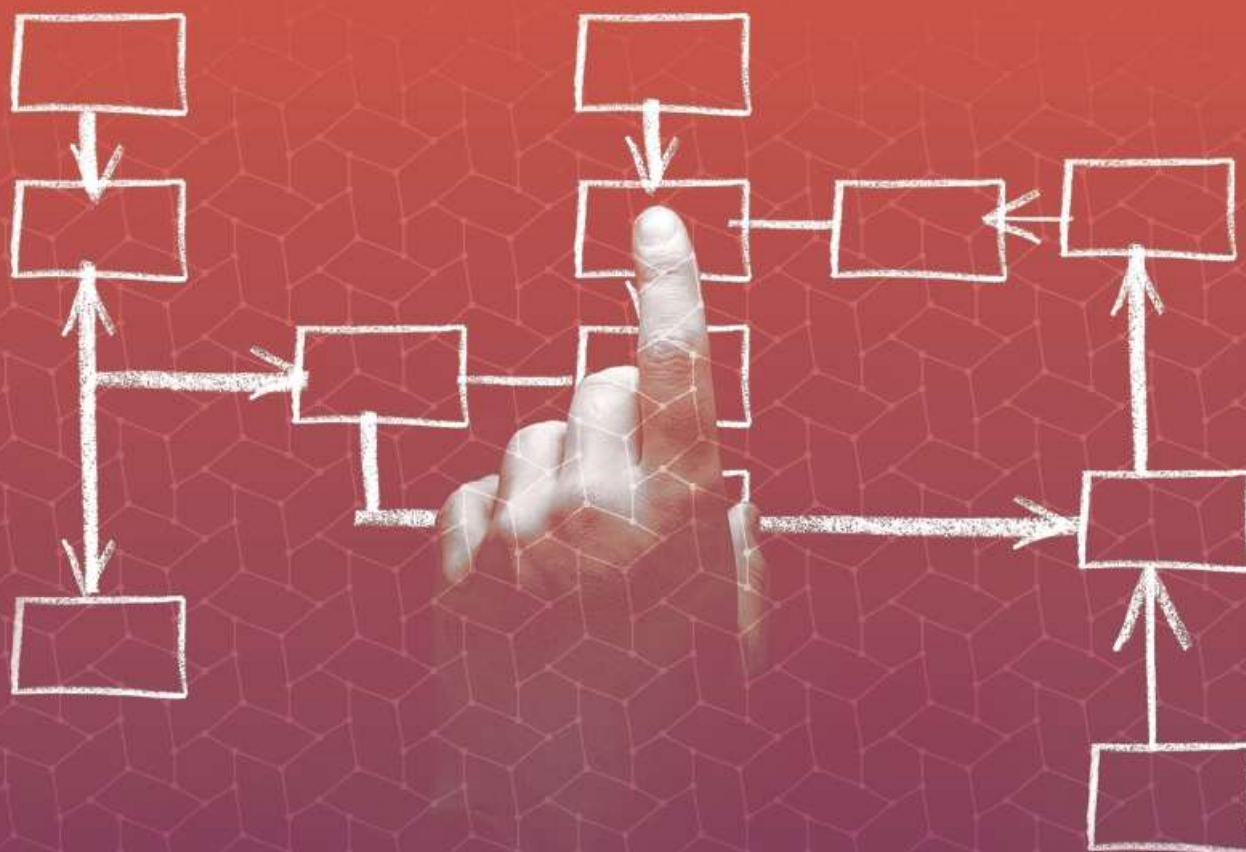




El reto de la Coordinación Interorganizacional:

EL CASO DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURIDAD NACIONAL EN MÉXICO

Bernardo Jorge Almaraz Calderón



Bernardo Jorge Almaraz Calderón

**El reto de la Coordinación
Interorganizacional:
El caso de la Política Pública
de Seguridad Nacional
en México**

**PRIMER LUGAR XLII
PREMIO DEL INSTITUTO NACIONAL
DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 2018**

INNPA

SECCIÓN MEXICANA DEL
INSTITUTO INTERNACIONAL
DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

INSTITUTO
NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, A.C.

 **Años
al servicio
de México**

COMITÉ EDITORIAL

Diego Barriá Traverso
Jorge Culebro Moreno
Mauricio Dussauge Laguna
Maximiliano García Guzmán
Roberto Padilla Domínguez
Adriana Plasencia Díaz
Diana Vicher García
Héctor Zamitiz Gamboa

El reto de la Coordinación Interorganizacional: El caso de la Política Pública de Seguridad Nacional en México

Primera edición: agosto de 2019

ISBN: 978-607-9026-94-3

© Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
Km. 14.5 Carretera México-Toluca No. 2151
Col. Bosques, C.P. 05110
Alcaldía Cuajimalpa, México, D.F.
50 81 26 57
www.inap.org.mx

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra,
citando la fuente, siempre y cuando sea sin fines de lucro.

CONSEJO DIRECTIVO 2017-2020

Carlos Reta Martínez
Presidente

Luis Humberto
Fernández Fuentes
**Vicepresidente para
Asuntos
Internacionales**

Ricardo Uvalle
Berrones
Vicepresidente

José de Jesús Jiménez
Hernández
**Vicepresidente para
los IAPs de los Estados
2019-2020**

CONSEJEROS

José Ángel Gurría Treviño
Roberto Padilla Domínguez
Arturo Núñez Jiménez
Omar Guerrero Orozco
Carlos Almada López
Julián Alfonso Olivas Ugalde
Alejandro Romero Gudiño
Jorge Tamayo Castroparedes
Elena Jeannetti Dávila
Eber Omar Betanzos Torres
Soraya Pérez Munguía
María de Jesús Alejandro Quiroz
Jorge Francisco Márquez Montes
Fernando Pérez Correa Fernández del Castillo
Raúl Martínez Almazán
Manuel Quijano Torres

CONSEJO DE HONOR

Luis García Cárdenas
Ignacio Pichardo Pagaza
Adolfo Lugo Verduzco
José Natividad González Parás
Alejandro Carrillo Castro
José R. Castelazo

IN MEMORIAM

Gabino Fraga Magaña
Gustavo Martínez Cabañas
Andrés Caso Lombardo
Raúl Salinas Lozano

FUNDADORES

Francisco Apodaca y Osuna
José Attolini Aguirre
Enrique Caamaño Muñoz
Antonio Carrillo Flores
Mario Cordera Pastor
Daniel Escalante Ortega
Gabino Fraga Magaña
Jorge Gaxiola Zendejas
José Iturriaga Sauco
Gilberto Loyo González
Rafael Mancera Ortiz
Antonio Martínez Báez
Lorenzo Mayoral Pardo
Alfredo Navarrete Romero
Alfonso Noriega Cantú
Raúl Ortiz Mena
Manuel Palavicini Piñeiro
Álvaro Rodríguez Reyes
Jesús Rodríguez y Rodríguez
Raúl Salinas Lozano
Andrés Serra Rojas
Catalina Sierra Casasús
Ricardo Torres Gaitán
Rafael Urrutia Millán
Gustavo R. Velasco Adalid

DEDICATORIA

Dedico esta obra a la memoria de mi Padre, el Dr. Felipe Almaraz Navarrete. Tu ejemplo es el norte que me guía. Dedico también esta obra a la memoria de mi hermano, el Dr. Carlos Antonio Almaraz Calderón. Tu ejemplo de vida ha sido siempre la motivación a buscar nuevos horizontes.

AGRADECIMIENTOS

A mi madre, Carmen, por su entrega y ejemplo de nunca claudicar.
A Felipe, por siempre estar ahí.
A Jesús y Luz del Carmen, por todo su apoyo.

Al CIDE, por haberme formado profesionalmente y aleccionarme sobre la importancia de hacer de las instituciones públicas mecanismos de cambio social.

Al Dr. David Arellano Gault, por enseñarme sobre contingencia y por nunca perder la fe en mí.

A Amalia, por nunca soltarme, por ser mi motivo y por haberme elegido a mí.

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	13
Carlos Reta Martínez	
1. Introducción.	15
2. Revisión de la literatura.	27
2.1 Coordinación.	29
2.2 Relaciones interorganizacionales.	32
2.3 Descoordinación como patología.	37
2.4 Cómo resolver la descoordinación.	40
2.5 Interdependencia e interacción como elementos fundamentales para la coordinación.	41
2.6 Certidumbre y coordinación.	43
3. Planteamiento teórico.	47
3.1 Comportamiento organizacional.	47
3.2 Coordinación como instrumento organizacional.	50
3.3 Coordinación como resultado de interdependencia, interacción y certidumbre.	54
3.4 Hipótesis.	58
3.4.1 La coordinación es resultado del comportamiento organizacional estratégico.	58
3.4.2 La variación en las condiciones organizacionales y político-administrativas genera distintas tipologías de coordinación.	58
4. Metodología.	63
4.1 Planteamiento.	63
4.2 Variables de análisis.	64
4.2.1 Interdependencia.	65
4.2.2 Interacción.	66
4.2.3 Certidumbre.	67
4.3 Operacionalización de las variables de análisis.	67
4.4 Recolección de información.	74
4.5 Selección temática.	77
5. Estudio de caso.	89
5.1 Justificación del estudio de caso.	89

5.2	La Seguridad Nacional como política pública.	90
5.3	La Seguridad Nacional en México.	92
5.3.1	El nuevo andamiaje institucional.	100
5.4	Coordinación como elemento fundamental de la política de Seguridad Nacional.	102
5.5	Transformaciones organizacionales en la política de Seguridad Nacional.	104
5.6	Transformaciones administrativas y presupuestales en el aparato de Seguridad Nacional.	111
5.6.1	Evolución presupuestal.	116
5.7	Coordinación para la atención de desastres naturales.	117
5.7.1	Antecedentes.	118
5.7.2	Contexto general.	119
5.7.3	Elementos de interdependencia.	124
5.7.3.1	Conflicto burocrático.	126
5.7.3.2	Mecanismos de toma de decisiones.	126
5.7.3.3	Recursos disponibles.	128
5.7.3.4	Grado de institucionalización.	128
5.7.4	Elementos de interacción.	130
5.7.4.1	Relevancia pública.	131
5.7.4.2	Actores externos.	132
5.7.4.3	Diseño de la estructura de coordinación.	132
5.7.4.4	Posibilidad de ajustes.	133
5.7.5	Elementos de certidumbre.	133
5.7.5.1	Rupturas institucionales.	133
5.7.5.2	Desconfianza interorganizacional.	134
5.7.5.3	Supervisión y sanciones.	134
5.7.5.4	Rendición de cuentas.	141
5.8	Coordinación para atender incrementos atípicos de violencia.	142
5.8.1	Antecedentes.	142
5.8.2	Contexto general.	146
5.8.3	Elementos de interdependencia.	151
5.8.3.1	Conflicto burocrático.	151
5.8.3.2	Mecanismos de toma de decisiones.	154
5.8.3.3	Recursos disponibles.	155
5.8.3.4	Grado de institucionalización.	157
5.8.4	Elementos de interacción.	162
5.8.4.1	Relevancia pública.	162
5.8.4.2	Actores externos.	162

5.8.4.3	Diseño de la estructura de coordinación.	168
5.8.4.4	Posibilidad de ajustes.	169
5.8.5	Elementos de certidumbre.	169
5.8.5.1	Rupturas institucionales y desconfianza interorganizacional.	169
5.8.5.2	Supervisión y sanciones.	170
5.8.5.3	Rendición de cuentas.	180
5.9	Coordinación para desarticulación de organizaciones delictivas.	181
5.9.1	Antecedentes.	181
5.9.2	Contexto general.	182
5.9.3	Elementos de interdependencia.	183
5.9.3.1	Conflicto burocrático.	183
5.9.3.2	Mecanismos de toma de decisiones.	185
5.9.3.3	Recursos disponibles.	185
5.9.3.4	Grado de institucionalización.	186
5.9.4	Elementos de interacción.	194
5.9.4.1	Relevancia pública.	194
5.9.4.2	Actores externos.	195
5.9.4.3	Diseño de la estructura de coordinación.	199
5.9.4.4	Posibilidad de ajustes.	201
5.9.5	Elementos de certidumbre.	201
5.9.5.1	Rupturas institucionales y desconfianza interorganizacional.	201
5.9.5.2	Supervisión y sanciones.	202
5.9.5.3	Rendición de cuentas.	212
5.10	Coordinación para generación de inteligencia.	213
5.10.1	Antecedentes.	213
5.10.2	Contexto general.	214
5.10.3	Elementos de interdependencia.	216
5.10.3.1	Conflicto burocrático.	216
5.10.3.2	Mecanismos de toma de decisiones.	217
5.10.3.3	Recursos disponibles.	218
5.10.3.4	Grado de institucionalización.	218
5.10.4	Elementos de interacción.	219
5.10.4.1	Relevancia pública.	219
5.10.4.2	Actores externos.	219
5.10.4.3	Diseño de la estructura de coordinación.	221
5.10.4.4	Posibilidad de ajustes.	222

5.10.5 Elementos de certidumbre.	223
5.10.5.1 Rupturas institucionales.	223
5.10.5.2 Desconfianza Interorganizacional.	224
5.10.5.3 Supervisión y sanciones.	226
5.10.5.4 Rendición de cuentas.	232
6. Principales resultados.	235
6.1 Coordinación en la política pública de Seguridad Nacional.	238
6.2 Variables organizacionales y político-administrativas en la Coordinación.	238
6.3 Coordinación como función de la interdependencia, la interacción y la certidumbre organizacional.	239
6.4 Coordinación como estrategia organizacional.	240
7. Consideraciones finales e implicaciones de política pública.	245
7.1 Consideraciones teóricas.	245
7.2 Consideraciones para la política pública de Seguridad Nacional.	246
7.3 Corolario: Coordinación o el traje nuevo del rey.	248
7.4 Apuntes para Investigaciones futuras.	
Anexos.	251
Anexo 1 Solicitudes de información realizadas al Consejo de Seguridad Nacional.	251
Anexo 2 Marco normativo de la Seguridad Nacional.	253
Anexo 3 Restricciones normativas de la Seguridad Nacional.	256
Anexo 4 Detenciones relevantes por organización delictiva.	257
Anexo 5 Liderazgos de las organizaciones delictivas en 2012.	261
Bibliografía.	265

PRESENTACIÓN

El Premio INAP es una de las actividades conspicuas asociadas a la labor de nuestro Instituto. Creado en 1976 bajo el nombre de “Premio Anual de Administración Pública”, y rebautizado, doce años después, en 1986 con el nombre con el que actualmente es conocido. Con ello, son más de cuatro décadas de tradición, en la que ha logrado establecerse como el referente más importante en la ciencia de la administración pública en México.

En esta ocasión tengo el beneplácito de presentar el libro que corresponde al Primer Lugar de la edición cuadragésima segunda del certamen: *El reto de la coordinación interorganizacional: el caso de la política pública de Seguridad Nacional en México*, autoría de Bernardo Jorge Almaraz Calderón.

El tema de la seguridad nacional es uno de los ámbitos de interés en los que se ha concentrado el Instituto en los últimos años. Dos programas de nuestra oferta académica tratan sobre la inteligencia para la seguridad nacional. En cuanto a la producción editorial, se han dedicado tres números en diversas épocas de la *Revista de Administración Pública* al tema de la seguridad nacional.

El tema de la seguridad nacional sin duda se ha convertido en uno de los asuntos que mayor atención han adquirido en los últimos años. Todo Estado tiene como una de sus funciones primordiales garantizar su preservación. De hecho, no puede emprender ninguna otra actividad, si antes no asegura las condiciones mínimas de su existencia.

Una muestra representativa de la reflexión que históricamente se ha dedicado al asunto se puede encontrar en la obra *El Arte de la Guerra*, en la que el sabio chino Sun Tzu apunta que la información, lo que hoy en día llamamos inteligencia, es indispensable para el éxito frente al enemigo.

Una preocupación similar podemos encontrar en el *Arthasastra* de Kautilya, quien en su función de consejero del emperador Chandragupta en el siglo IV aC., advertía de la necesidad de

prepararse para las calamidades naturales así, en lo que sería un antecedente de la protección civil, así como aquellas que impactan en la soberanía

Por su parte, el alemán Juan Enrique Von Justi, padre del cameralismo, antecedente de la administración pública moderna y una de las ciencias del Estado, apuntaba que “la política tiene por fin la seguridad de la república tanto por fuera como por dentro”.

El tema de interés de la obra del doctor Almaraz Calderón es la coordinación interorganizacional entre las diversas instituciones involucradas en la seguridad nacional en nuestro país. En particular, se apunta a la publicación del Programa para la Seguridad Nacional 2009-2012 como el parteaguas en la forma en que se conducía esta actividad de naturaleza delicada para cualquier Estado. Así, se abandonó el estilo discrecional de pocos actores aislados de la opinión pública y escasa relevancia, por uno basada en la coordinación.

Uno de los asuntos más complicados de la actividad gubernamental es el de la colaboración entre instituciones, incluso cuando éstas tienen por meta el logro de objetivos en común. En este sentido, resulta fundamental la aportación que hace el autor para entender de mejor manera las dinámicas de coordinación, así como los cuatro tipos en los que se pueden clasificar: efectiva, casuística, negativa y simulada.

Aprovecho la ocasión para reconocer la valiosa labor de los miembros del Jurado del Premio INAP, todos ellos destacados académicos de diversas instituciones de educación superior, así como funcionarios, quienes destinaron cantidades considerables de tiempo y reflexión a esta noble y honoraria labor.

Estoy convencido que la presente obra está llamada a establecerse como un material de referencia obligatoria de los estudiosos de la seguridad nacional tanto en nuestra casa como todas aquellas instituciones que privilegian esta línea de investigación.

Carlos Reta Martínez
Presidente del INAP

EL RETO DE LA COORDINACIÓN INTERORGANIZACIONAL: EL CASO DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURIDAD NACIONAL EN MÉXICO

*“Siempre que luchan, la KGB contra la CIA,
gana al final, la policía...”
(Joaquín Sabina)*

1. INTRODUCCIÓN

El 20 de agosto de 2009 se publicó por primera vez en México un documento programático que definía a la política pública de Seguridad Nacional establecida en la Ley de Seguridad Nacional de 2005 como una política basada en la coordinación¹. La Seguridad Nacional se conceptualizó, de acuerdo con la Ley², como una política basada en la coordinación, a partir de la cual, de manera natural, se alcanzarían los objetivos y metas planteados³. Esto significó un importante ajuste administrativo, pues con ello comenzó un proceso para darle sentido programático y de política pública al área de Seguridad Nacional. A partir de entonces, las decisiones fundamentales en torno a esta política debían adoptar un sentido de difusión y apertura que permitiera revisar, analizar y vigilar, con ciertas restricciones intrínsecas, el desarrollo y operación de esta política pública (Medina, 2015). Un año después, el entonces Embajador norteamericano Carlos Pascual emitió un cable diplomático secreto en el que señalaba la descoordinación de las agencias mexicanas para el intercambio de información e inteligencia, subrayaba las fuertes diferencias entre los liderazgos de las dependencias y mostraba preocupación por la desconfianza que, en general, existía al interior del gabinete de Seguridad Nacional (Miroff y Booth, 4 de diciembre de 2010).

1 Programa para la Seguridad Nacional 2009-2012.

2 Ley de Seguridad Nacional, 2005.

3 Artículo 1: “La misma tiene por objeto establecer las bases de integración y acción coordinada de las instituciones y autoridades encargadas de preservar la Seguridad Nacional, en sus respectivos ámbitos de competencia”.

La publicación de una Ley de Seguridad Nacional, rompió con la manera en la que durante la segunda mitad del siglo XX se desarrolló la política de Seguridad Nacional en México: discrecionalmente, con pocos actores involucrados y con nula relevancia y atención de la opinión pública. La Seguridad Nacional era definida, establecida y desarrollada por agencias acostumbradas a actuar con opacidad, sospecha mutua y con amplios márgenes de discrecionalidad (Aguayo, 1997; Benítez, 2001; Curzio, 1998; Fernández, 2001; Meyer, 2002; Arzt, 2011). La política planteada en el Programa de 2009 significaba un punto de inflexión, pues a diferencia de otro tipo de políticas, la Seguridad Nacional es excepcional por su naturaleza de legítima secrecía y por estar exenta de ciertas reglas administrativas que afectan al resto de las políticas⁴; el nuevo instrumento legal implicó transitar a un nuevo escenario en el que, aún bajo secrecía y con ciertos márgenes de discrecionalidad, se hacían explícitos los alcances, objetivos y estrategias de la Seguridad Nacional; por lo que se abría la posibilidad de conocer y evaluar sus alcances y resultados. La publicación de este instrumento normativo-programático estableció, formalmente marcos de acción explícitos para los actores involucrados y los volvió responsables de rendir cuentas, al menos normativamente, sobre sus resultados e implicaciones⁵.

Uno de los componentes medulares para darle sentido y coherencia a esta política pública fue la definición de una estrategia articuladora básica, que asegurara su implementación de manera exitosa. Dicha estrategia se cimentó en torno a la idea de coordinación entre las agencias gubernamentales responsables. El énfasis en la coordinación convirtió a este concepto en el eslabón que aseguraría que las agencias compartieran informa-

4 Algunas de las más relevantes son: la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (Artículos 26 y 41), la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas (Artículos 27 y 42), la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (Artículo 63), Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (Artículos 8 y 34), Ley Federal de Derechos (Artículos 152, 154, 233 y 239), Ley sobre la Celebración de Tratados (Artículo 9), Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Artículos 4, 43, 113, 120, 157, 189 y 190), así como en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Artículo 6, fracción A, inciso I y VIII; Artículo 35, inciso III).

5 De acuerdo con Aguilar (1992) estas son las características propias de una política pública en contextos democráticos.

ción y participaran de manera colaborativa en la consecución de fines comunes, definidos a partir de una política conjunta.

La coordinación resultaba así, como el elemento sustancial de la política de Seguridad Nacional. Como muestra de lo anterior, en el primer Programa para la Seguridad Nacional (Secretaría de Gobernación [SEGOB], 2009) se pueden encontrar referencias al concepto de coordinación en 42 ocasiones, en 15 de ellas como parte de líneas de acción específicas para el desarrollo de la política. De igual manera, en marzo de 2014 y ya con un nuevo gobierno en turno⁶, se publicó un nuevo Programa para la Seguridad Nacional (SEGOB, 2014); en el cual, el concepto coordinación aparece en 40 ocasiones, de las cuales una hace referencia a ella como objetivo estratégico, dos a estrategias de coordinación, seis a líneas de acción, dos más a indicadores y el resto se utiliza en el desarrollo del texto del Programa. No obstante, pese a que la coordinación entre agencias es señalada reiteradamente como elemento fundamental de la política de Seguridad Nacional, en la realidad la coordinación está lejos de ser un objetivo fácilmente alcanzable. Lo anterior es sostenido por diversos autores (Leroy, 2004; Rodríguez, 2009; López-Portillo 2002; Barbosa, 2001; Lima, 2011; Astorga, 2007), quienes han señalado que en esta área de política pública no existe coordinación por parte de las agencias, no se cuenta con una alineación estratégica de objetivos, así como una ineficiencia de las instituciones involucradas, aunado a una confusión en el uso del término Seguridad Nacional. Todo lo anterior redundando en una creciente dificultad de implementar una política coherente y eficaz en esta materia⁷. Como se aprecia, existe una clara paradoja entre la lógica de coordinación que se establece formal, legal y programáticamente, y la manera en la que ésta se desarrolla en la realidad.

En este sentido, esta investigación tiene por objetivo aportar elementos de análisis que permitan comprender por qué en un área de política pública en la que la coordinación interorganizacional⁸

6 En el nivel federal, la primera alternancia del partido en el poder aconteció en el año 2000, el PAN se mantuvo durante dos sexenios y en 2012 nuevamente el PRI regresó al poder Ejecutivo.

7 Sobre la importancia de la coherencia en las políticas ver (Cejudo and Michel 2016).

8 Ver Alexander (1995); Assael (1969); Alter (1990); Raelin (1980).

es inherente a la consecución de sus objetivos, ésta no se alcanza a partir de un instrumento legal que la mandate. A partir de ello se busca conocer los mecanismos causales que ayuden a explicar la dinámica de la coordinación; así como presentar evidencia, para el caso mexicano, sobre el hecho de que el establecimiento de mecanismos legales de coordinación no modifica, en lo esencial, las condiciones primigenias de una lógica feudal (Allison, 1969) y de sospecha entre las agencias involucradas en la definición e implementación de la política de Seguridad Nacional. Allison señala en su estudio clásico de 1969⁹, que el comportamiento de las organizaciones está determinado por rutinas interiorizadas y su modificación es, generalmente, incremental, por lo que los objetivos de la organización rara vez devienen únicamente del establecimiento de un mandato legal; señala también que el feudalismo organizacional favorece dinámicas centrífugas entre las agencias. Así, la coordinación, como instrumento de política pública, busca que las agencias dejen de lado una visión feudal¹⁰ y adopten posturas más permisivas a la interacción y el intercambio de recursos e información con otras organizaciones. Por lo tanto, el supuesto de que racionalmente se pueden diseñar e implementar políticas públicas es socavado por una realidad contingente y por rutinas organizacionales sólidamente afianzadas¹¹.

Esta tesis muestra evidencia empírica, a través de un estudio de caso que abarca un periodo de 15 años, sobre las dinámicas no esperadas que se generan en la administración pública a partir del impulso de reformas o acciones de política pública que parten del supuesto de poder alterar, “con cierta capacidad instrumental, el comportamiento de los actores organizacionales para dirigirlos a objetivos generales, sectoriales o colectivos” (Arellano, 2010: 225).

Este estudio muestra que, en la política de Seguridad Nacional, las dinámicas de coordinación generan distintos resultados de acuerdo con el tipo de temáticas que atiende, destacando aquellas

9 Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis.

10 Propia de organizaciones gubernamentales como las que Allison (1969) describe en el modelo II.

11 Para mayor detalle sobre el cuestionamiento de la racionalidad en las decisiones ver Brunsson (2007).

que tienden a la dispersión y a la simulación de la coordinación. Con base en la evidencia recabada en esta investigación, se debate el concepto de la coordinación interorganizacional y se propone que ésta no es un concepto rígido y único, sino que existen categorías específicas que permiten comprender mejor sus implicaciones. Estas categorías son identificables a partir de distintas categorías que se generan en función de la variación en los elementos requeridos para alcanzar la coordinación: reconocimiento de interdependencia, mecanismos de interacción y condiciones de certidumbre.

El periodo de análisis seleccionado representa un experimento natural, pues permite analizar la interacción de las agencias en la fase previa al establecimiento de las reformas legales en la materia, así como después de la aprobación de la legislación correspondiente en 2005, y durante la consecuente puesta en operación de esta política pública a partir de entonces. El marco teórico de referencia es el de las relaciones interorganizacionales. Esta literatura establece que el éxito de una interacción entre distintas agencias se basa en el reconocimiento de cierto nivel de interdependencia, el cual es consecuencia de un proceso rutinario con lógica incremental (Van de Ven y Walker, 1984). Por lo anterior, suponer que la coordinación se puede generar de manera espontánea entre las organizaciones y en ambientes donde la desconfianza entre las diferentes organizaciones involucradas es alta, es erróneo. Alcanzar la coordinación en áreas de política pública como la Seguridad Nacional requiere, necesariamente, atemperar las condiciones de secrecía, incertidumbre, sospecha y desconfianza que la caracterizan (Arzt, 2011). En esta lógica, una política de Seguridad Nacional sustentada únicamente en el mandato legal de 2005 podría generar, para algunos objetivos, pocos resultados y hasta simulación por parte de los actores organizacionales involucrados. Es relevante señalar que si bien el mandato legal se ha quedado corto para lograr coordinación, es factible considerar que la estrategia de fondo es la correcta¹² y que en distintos momentos y objetivos de la política, la coordinación tiene alcances diferenciados; es decir, la coordinación puede tener diferentes resultados dependiendo

12 La literatura establece que la coordinación interorganizacional es un factor crítico para el éxito gubernamental ante la creciente complejidad de los problemas públicos contemporáneos (Peters, 1998).

del tipo de problema al que se enfrente y de las características organizacionales y político-administrativas que lo definan.

En la construcción de un andamiaje más robusto, el marco teórico de esta investigación retoma elementos de la Gobernanza y la Rendición de Cuentas: de la primera corriente se retoma el concepto de interdependencia¹³, el cual funciona como variable explicativa de relaciones de cooperación (Arellano, *et. al.*, 2014), pues dada la restricción de recursos y la complejidad de los problemas públicos, genera que los actores estén dispuestos a la participación conjunta y estén “interesados en un proceso de acción pluricentral ante la necesidad de coordinarse y vigilarse mutuamente” (Arellano, *et. al.*, 2014:124). Del concepto de rendición de cuentas (Schedler, 2004) se incorpora la relevancia de la explicación y defensa pública de las acciones gubernamentales, la cual favorece la continua corrección y fortalecimiento de cualquier política pública, incluida la de Seguridad Nacional (Guerrero, 2010). Así, la rendición de cuentas abona a generar mejores condiciones de certidumbre entre actores organizacionales, pues acota su discrecionalidad, evita abusos y permite hacer predecible su comportamiento, con lo cual se fortalece la certidumbre y se atempera la sospecha y la desconfianza. Además, la rendición de cuentas puede contribuir a revertir inercias burocráticas que pudieran caracterizar a una política como la Seguridad Nacional (Guerrero, 2010), pues reduce los incentivos a la autocomplacencia y la simulación.

Bajo este marco, la investigación busca mostrar evidencia, en el caso de la Seguridad Nacional en México, sobre cómo la coordinación es afectada por la falta de reconocimiento de interdependencia, inoperantes mecanismos de interacción y amplios márgenes de incertidumbre. Adicionalmente, se agrava la situación por una amplia dispersión temática, ausencia de incentivos, existencia de rivalidad y desconfianza entre las agencias, desinterés de algunos actores y el mantenimiento de dinámicas organizacionales primigenias de la política. Este estudio busca responder a las siguientes preguntas: ¿Por qué la coordinación no resuelve problemas de política pública?, y ¿cuáles

13 Se retoma el planteamiento de Aguilar (2007) sobre gobernanza como la participación y colaboración entre distintos sectores (público, económico y social) y la manera en cómo se interrelacionan para alcanzar objetivos en ciertas áreas de política pública.

son los factores organizacionales y político-administrativos que explican coordinación interorganizacional y qué implicaciones tienen?

Sobre la primera pregunta, planteo que política y discursivamente, la coordinación es un objetivo deseable, ya que es un elemento para construir políticas coherentes e integradas¹⁴, al existir claridad sobre cuáles son los requisitos en los que se habrán de enfocar los esfuerzos comunes, se reduce la dispersión de acciones y, por ende, es de esperar ciertas economías de escala (Peters, 2005). No obstante, la coordinación puede tener efectos indeseados o no previstos, ya que ésta también puede ser utilizada como un mecanismo para enmascarar la inoperancia administrativa e impedir la innovación en un área de política pública (Whetten, 1981). En síntesis, la coordinación es un instrumento que no se genera espontáneamente, que puede generar resultados positivos para los agentes que participan en ella, pero que también puede ser utilizada estratégicamente por los actores en su propio beneficio y en detrimento de la política; y aún más, de acuerdo con Cejudo (2017), la generación de coordinación no implica que habrá políticas públicas coherentes, ni que se alcanzarán los objetivos de política pública establecidos. A partir de la teoría de la organización, la coordinación no es un resultado natural o automático, pues reduce el grado de discrecionalidad de los actores y los obliga a destinar recursos a objetivos que no necesariamente se encuentran dentro de sus prioridades o intereses propios. Propongo que el logro de la coordinación requiere que se conjunten tres elementos: reconocimiento de interdependencia entre los actores, existencia de esquemas de interacción y un nivel mínimo de certidumbre entre los involucrados. Lograr que estos elementos existan entre un conjunto de organizaciones es complejo, pero en políticas caracterizadas por la secrecía es todavía más difícil conjuntarlas; principalmente, el elemento de certidumbre, pues en dichas condiciones, se abre un amplio espectro para utilizar estratégicamente la coordinación por parte de cada uno de los participantes.

Con respecto a la segunda pregunta, se propone la existencia de cuatro tipos de coordinación: efectiva, casuística, negativa y

14 Ver Cejudo y Michel (2017).

simulada. Las categorías de coordinación están en función del grado de certidumbre sobre el comportamiento de los actores y en el cumplimiento de los acuerdos por parte de los involucrados. De esta manera, en temáticas de la política de Seguridad Nacional en las cuales la certidumbre es alta, existen posibilidades para alcanzar coordinación efectiva; así, manteniendo constantes las experiencias previas de interacción y el reconocimiento de interdependencia, si el tipo de información, los recursos que se aportan y el cumplimiento de acuerdos es difícil de verificar, es altamente probable estar frente a casos de coordinación simulada.

En este sentido, la tesis busca comprobar que, en políticas caracterizadas por la secrecía, la coordinación puede devenir en simulación¹⁵, en una fachada para que las agencias continúen con dinámicas feudales y se alejen del cumplimiento de los grandes objetivos de la política. Esta propuesta tiene un claro eco en la idea de hipocresía organizacional de Brunsson (1989)¹⁶, según la cual, los actores utilizan estratégicamente las reformas administrativas como instrumentos organizacionales en su propio beneficio y para afianzar sus propias dinámicas. De esta manera, la coordinación deja de verse sólo como un concepto ideal y deseable de alcanzar e impulsar; la coordinación es entendida como un instrumento organizacional que puede ser estratégicamente manipulado por los actores y que requiere de una serie de elementos adicionales que permitan orientar su funcionamiento hacia los objetivos esperados. Esta investigación concluye defendiendo que para alcanzar la coordinación se requiere de la construcción de rutinas organizacionales basadas en la certidumbre; de diseños de política pública que evidencien las interdependencias existentes y de mecanismos de interacción organizacional que hagan de la coordinación una rutina para los actores involucrados¹⁷.

15 Una de las tipologías planteadas en este documento, coordinación simulada se define como el comportamiento estratégico que es compartido por todos los actores, que busca que no se modifiquen los márgenes de discrecionalidad ni las dinámicas primigenias en torno a la política; dicho comportamiento se vuelve una pesada losa, que difícilmente puede ser retirada.

16 Mencionada por Arellano (2010).

17 Como se ha señalado previamente, la coordinación es una condición necesaria mas no suficiente para alcanzar políticas efectivas y coherentes (Cejudo y Michel, 2017).

La metodología de investigación se basa en un detallado estudio de caso para el cual se recolectó evidencia documental y empírica para el periodo 2001-2014 de la siguiente manera:

- Revisión, clasificación y sistematización de las temáticas abordadas en materia de Seguridad Nacional en los planes nacionales de desarrollo, los programas para la Seguridad Nacional y la propia Ley de Seguridad Nacional.
- Revisión, clasificación y sistematización de los reportes anuales del Gobierno Federal sobre las acciones realizadas en materia de Seguridad Nacional para cada una de las 11 dependencias involucradas.
- Realización de entrevistas a profundidad semiestructuradas con actores relevantes que participaron en el Consejo de Seguridad Nacional.
- Revisión, clasificación y sistematización de los Informes de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) para los años 2001-2014, con el propósito de identificar las áreas con mayores sanciones.
- Revisión y sistematización de información sobre los titulares que encabezaron las dependencias de Seguridad Nacional, así como de las modificaciones organizacionales generadas en el periodo 2001-2014.
- Encuestas de opinión relacionadas con el tema de Seguridad Nacional.

Se identificaron cuatro temas de alta relevancia¹⁸ que tuvieron atención durante todo el periodo de análisis: 1) atención a desastres naturales; 2) atención a incrementos súbitos de violencia; 3) desarticulación de organizaciones delictivas, y 4) generación de inteligencia. En cada uno de estos temas, se realizó un análisis comparativo a partir de las variables político-administrativas y organizacionales que los caracterizan¹⁹. Para cada posible va-

18 La identificación se realizó a partir de su presencia en las tres administraciones analizadas, su relevancia en la opinión pública y la disponibilidad de información.

19 Asignación presupuestal, grado de institucionalización, antecedentes de conflicto burocrático, mecanismos de toma de decisiones, complejidad administrativa, posibilidad de ajustes, relevancia pública, supervisión y sanciones, existencia de rupturas institucionales.

lor²⁰ de las variables señaladas se asignó un puntaje y se sistematizó la información para hacerla comparable.

El desarrollo de la investigación se divide en seis apartados: en el siguiente se hace una revisión de la literatura sobre relaciones interorganizacionales y, de manera específica, sobre el tema de la coordinación. En este mismo apartado se incorpora la discusión teórica sobre interdependencia, así como una revisión sobre la certidumbre e interacción organizacional. En el tercer capítulo se plantea la propuesta teórica de la investigación, en la que se busca definir los elementos necesarios para la consecución de la coordinación y se proponen cuatro categorías de análisis: coordinación simulada, coordinación negativa, coordinación casuística y coordinación efectiva; se explica la lógica causal de cada categoría y se describe su comportamiento esperado a partir del efecto de condiciones de certidumbre y del esquema de interacción. En el cuarto apartado se presenta el esquema metodológico, en el cual se proponen las hipótesis del estudio, se explica la selección de temáticas de análisis y se detalla el proceso de recolección de información y evidencia. En el quinto apartado se presenta la evidencia recopilada en esta investigación y se desarrolla su análisis. Finalmente, a partir de la evidencia recabada, se retorna al planteamiento inicial para presentar los principales resultados y en el capítulo séptimo, se presentan las consideraciones finales, algunas implicaciones de política pública, así como posibles investigaciones futuras.

20 El valor asignado es meramente indicativo, en el sentido de que los valores reflejan cuando una variable favorece o reduce la posibilidad de coordinación interorganizacional.

CAPÍTULO 2

REVISIÓN DE LA LITERATURA

2. REVISIÓN DE LA LITERATURA

La coordinación es un tema ampliamente discutido en el marco de las ciencias sociales. Distintas disciplinas han buscado identificar elementos que permitan explicar cómo distintos actores deciden participar en un proyecto, objetivo o meta común, lo cual ha resultado en la generación de innumerables trabajos académicos que intentan explicar este comportamiento. Desde una perspectiva amplia, la economía²¹, la ciencia política²², la sociología²³ e incluso la psicología²⁴, han buscado encontrar explicaciones generales para entender los mecanismos causales que permiten que la coordinación se lleve a cabo.

Dentro de los estudios vinculados a la acción gubernamental (administración pública, política pública, gestión pública), la coordinación se ha vuelto un concepto que es utilizado indistintamente como mecanismo (Mintzberg, 1992), objetivo (Van der Brug, 2003), solución (Dumas, *et. al.*, 2013) y recomendación casi genérica para resolver problemas públicos (Chisholm, 1989). Existe cierto consenso en distintas corrientes de la literatura en torno a que la coordinación es un objetivo deseable y que, una vez alcanzado, las condiciones para mejorar el desempeño y la eficacia de los entes públicos vendrán por añadidura (Alexander, 1995).

En la disciplina de Administración Pública, otros términos semejantes, como servicio profesional de carrera (Arellano, 2002; Pardo, 2005; Merino, 2006), transparencia (Cejudo, 2012; Sandoval, 2009; Ackerman, 2008; Arellano, 2007; López Ayllón, 2006), reformas (Brunsson y Olsen, 1997), modernización (Becker, 2012), orientación a resultados (OCDE, 2001; OCDE 2009; González y Velasco, 2014), entre otros, han padecido una “condena” similar, al volverse ideas con una carga positiva muy fuerte. Lo anterior, los convierte en conceptos multipropósito

21 Para mayor referencia, ver Olson (1968).

22 Entre otros estudios, se puede destacar el de Gary W. Cox (1997) y el de Elinor Ostrom (1990).

23 Entre los trabajos más relevantes están el de Parsons (1977) y de Crozier y Friedberg (1995).

24 Ver Milinski *et. al.* (2002).

que presuntamente podrían resolver de manera automática los obstáculos y deficiencias que evitan un desempeño armonioso del sector público. En el caso de la coordinación, ésta incluso ha llegado a considerarse como la piedra filosofal a partir de la cual los problemas públicos podrán ser resueltos (Seidman, 1970).

En este sentido, lo que esta investigación busca es plantear a la coordinación como un elemento neutro, como un instrumento que es afectado inevitablemente por las dinámicas organizacionales y el contexto político-administrativo, específico y situacional, sobre el que se construye. Por lo tanto, la coordinación es un instrumento (más que un valor positivo *per se*) que requiere una serie de condiciones para su concreción. Además, se propone que, bajo ciertas condiciones, el instrumento coordinación puede fallar o resultar ser una solución equivocada, en la que los objetivos originalmente definidos se pervierten y se diluyen los beneficios esperados.

Para analizar la coordinación en el marco del ámbito gubernamental se atiende el enfoque de la teoría de las organizaciones, en particular, la literatura vinculada con las relaciones interorganizacionales. De esta corriente retomo los elementos para la explicación de las dinámicas de comportamiento de las agencias: la necesidad de la existencia de una condición mínima de certeza, generada por valores, rutinas, doctrina, creencias o visiones compartidas que permitan la interacción (Thompson 1967; Mintzberg, 1979; Verhoest y Bouckaert, 2005; Bouckaert, *et. al.*, 2010). Así, la coordinación es un concepto que se basa en la existencia de un objetivo compartido entre dos o más actores u organizaciones y que, debido a ello, requieren interactuar de alguna manera para alcanzarlo (Alexander, 1995). La interacción puede darse con distintas intensidades y provocar dinámicas diferenciadas dependiendo de las características de los agentes, así como de las condiciones en las que se lleva a cabo (Hedström y Swedberg, 1998; Mayntz, 2006). Desde la óptica organizacional, la coordinación se vuelve compleja, pues cada organización es espacio social heterogéneo de interacciones y coordinaciones entre actores diversos, con intereses y dinámicas políticas propias (Williamson, 1995).

Otro atributo de relevancia en la coordinación es la importancia de la publicidad, la reputación y la amenaza creíble de la

exhibición en la arena pública de los actores involucrados en alcanzarla (Dekker, 2004). Sin embargo, en áreas de política pública en las que la secrecía es la condición fundamental, estos elementos de la coordinación pierden sus efectos. Frente a lo anterior, se retoman los conceptos de interdependencia y certidumbre que se han desdoblado teóricamente de manera amplia en los últimos años (Lam, 2005; Lodge y Wegrich, 2014; Arellano, *et. al.*, 2014; Bovens, 2010; Mainwaring y Welna, 2003; Olsen, 2013); no obstante, existe poco diálogo entre ellos y aún menos con el de coordinación (United States Government Accountability Office, 2009; Open Society Fundation, 2011).

En este contexto, este capítulo revisa la literatura sobre relaciones interorganizacionales, con un enfoque particular en la revisión de las características que favorecen la coordinación interorganizacional, así como los obstáculos y dificultades para alcanzarla, las consecuencias de la ausencia de coordinación y las alternativas para resolver la descoordinación. A continuación, se analiza el concepto de interdependencia, vinculado a la gobernanza y se presentan los elementos que sustentan su relevancia como condición indispensable para la interacción entre distintos agentes. Finalmente, se revisa la literatura sobre rendición de cuentas, entendida como un proceso que implica la defensa, justificación y explicación de la toma de decisiones, lo cual favorece condiciones básicas de certidumbre entre los actores involucrados. Con estos tres elementos, se da paso al planteamiento de la teoría para proponer una explicación a la coordinación interorganizacional.

2.1 Coordinación

La coordinación, como se mencionó previamente, es un concepto que ha sido estudiado ampliamente por varias disciplinas, de manera destacada, por la teoría de la organización. Los trabajos pioneros de Thompson (1967), Levine y White (1961), Litwak y Hylton (1962) y Emery y Trist (1965), establecieron las primeras ideas relacionadas con la coordinación interorganizacional. A pesar de ser un debate clásico en la literatura organizacional, la coordinación ha recobrado interés recientemente como un imperativo de la administración pública, debido a la búsqueda

de coherencia en la acción pública²⁵ y a la necesidad de evitar el dispendio de recursos (Peters, 1998 y 2015; Bouckaert *et. al.*, 2010). No obstante, la coordinación continúa siendo un debate relevante para entender la interacción entre agencias en torno a un mismo interés u obligación. En este sentido, Cook (1977) señala que la coordinación es una relación de intercambio que consiste en transacciones voluntarias que incluyen la transferencia de recursos entre dos o más actores para un beneficio mutuo. Además, para este autor, la especialización y la escasez de recursos son elementos que se presentan en esquemas de coordinación.

Para Lindblom (1965), una decisión es coordinada si las posibles consecuencias adversas para cualquiera de los actores involucrados cuentan con el aval del resto de los participantes. Por su parte, Webster (1988) señala que la coordinación está asociada con una ordenación de intereses compartida por los actores, así como con demandas o situaciones de interés común. Para este autor, la coordinación significa llegar a acuerdos entre múltiples tomadores de decisiones en torno a objetivos y la obtención de los medios para alcanzarlos. Adicionalmente, Serrano (2003) menciona que la búsqueda de coordinación, a partir del racional organizacional, se da por la existencia de problemas complejos e interrelacionados que requieren una aproximación multisectorial; por la búsqueda de eficiencia a partir de la generación de economías de escala, y por la fragmentación de políticas que buscan objetivos múltiples y superpuestos. Bouckaert, *et. al.* (2010) apuntan que la coordinación es una actividad en la que el comportamiento individual está determinado por la expectativa del comportamiento del resto de los actores. Por lo que, si un actor percibe que los demás actores actúan con recelo, su comportamiento irá en el mismo sentido, lo que generará un escenario de profecías autocumplidas entre los actores involucrados. Dichas expectativas pueden estar sustentadas en prejuicios, valores o percepciones. Litwak y Hylton (1962) plantean que los elementos para entender la coordinación son el grado de interdependencia organizacional, la estandarización de las actividades derivadas de la coordinación, el nivel de conciencia sobre la necesidad de la coordinación y el número de organizaciones a coordinar. Mientras que, para Schmidt y

25 Cejudo y Michel (2016); Cejudo y Michel (2017).

Kochan (1977), la coordinación requiere, mínimamente, que exista un objetivo compartido por un conjunto de agencias.

Sobre las limitaciones de la coordinación, March (1991) retoma la idea de racionalidad limitada de Simon (1976) y señala que los temas a coordinar deben ser claramente definidos y priorizados para asegurar el interés de los actores y garantizar su cumplimiento. Peters (2015) establece que, a pesar de que la coordinación es reconocida como algo deseable, también puede generar efectos inesperados o negativos respecto al desarrollo de ciertas acciones y políticas. A pesar de la preeminencia de la coordinación en las interacciones organizacionales, existen mecanismos alternativos a la coordinación que también podrían permitir alcanzar la acción interorganizacional: actividades secuenciales, reorganización y reestructura de agencias, así como la creación de incentivos entre los actores para competir por el liderazgo o los recursos (Serrano, 2003).

Así, en entornos burocrático-administrativos cada vez más complejos, la coordinación se vuelve necesaria para hacer frente a la transversalidad de las políticas (Cabrero y Zabaleta, 2009). La coordinación es “el instrumento equilibrante” en la interacción de las organizaciones para facilitar la integración sin perder las características diferenciadoras de cada una. En su estudio sobre experiencias latinoamericanas, Cabrero y Zabaleta (2009) definen a la coordinación como “un constructo organizacional e institucional” que necesita adaptarse a las dinámicas organizacionales primigenias y no buscar imponerse ni mucho menos ignorarse. Sin embargo, es común, como en el caso de estudio que aquí se presenta, asumir la creencia de que una vez que se establecen ajustes normativos o legales, éstos modificarán automáticamente el comportamiento organizacional y la coordinación se generará de manera automática. Parte del error radica en la confusión existente en la literatura con respecto a los conceptos de coordinación, políticas coherentes y políticas integradas; Cejudo y Michel (2017) clarifican estas distinciones enfatizando el carácter organizacional de la coordinación, la coherencia como un elemento del diseño de una política y el énfasis en la toma de decisiones para una política integrada²⁶.

26 Los autores se refieren a “coordination, policy coherence and policy integration”, respectivamente.

2.2 Relaciones Interorganizacionales

Las relaciones interorganizacionales son resultado de la necesidad de las organizaciones de alcanzar sus objetivos, por lo que están dispuestas a intercambiar recursos e información con otras organizaciones para lograrlos. Levine y White (1961) definen dichas relaciones como actos voluntarios entre dos organizaciones que tienen consecuencias para la obtención de sus propios objetivos. En este sentido, las características que determinan las relaciones interorganizacionales son: flujos de información, distribución de recursos, así como la fragmentación y concentración de poder entre los distintos actores (Van de Ven, 1976; Cook, 1977; Metcalfe, 1976). Es importante destacar que para Raelin (1980) estas relaciones no se inician, necesariamente, con el consenso y el acuerdo de todos los participantes; por lo que las organizaciones más poderosas dentro del ámbito de la interacción deben proveer la motivación y los incentivos necesarios para la participación del resto de los involucrados. De acuerdo con Simon (1974)²⁷, un prerrequisito para lograr la coordinación es que las organizaciones involucradas compartan “premisas de decisión”, es decir que cuenten con elementos mínimos de interacción²⁸ que favorezcan una percepción común de los problemas a enfrentar y la necesidad de colaboración para resolverlos.

A partir de algunos estudios empíricos (Van de Ven y Walker, 1984)²⁹, se ha encontrado evidencia sobre el carácter incremental de las relaciones interorganizacionales y su necesidad de transacciones basadas en la confianza. Conforme las interacciones son repetidas a lo largo del tiempo, los participantes incrementan su participación y su disposición a usar sus recursos en favor de la coordinación. Otra aportación relevante de este estudio es que el establecimiento formal de una relación interorganizacional³⁰ implica la institucionalización de las interacciones, así como el monitoreo del cumplimiento

27 Citado en Cabrero y Zabaleta (2009).

28 Valores, lenguaje, objetivos.

29 El estudio analiza las dinámicas entre diversas organizaciones de salud en Texas, a partir de lo cual concluyen que las relaciones interorganizacionales son incrementales y se deben sustentar en pequeñas interacciones de poco riesgo que permitan asegurar la confianza.

30 Es decir, la creación de un ordenamiento legal o normativo que la sustente.

de los acuerdos, por lo que se requiere establecer mecanismos de control sobre el comportamiento de los actores, lo cual, paradójicamente, limita su autonomía y reduce los incentivos a la participación. Por su parte, Driscoll (1978) enfatiza la importancia de la confianza como el elemento más relevante para el proceso de toma de decisiones; en este sentido, la confianza puede construirse a partir de reputación, valores e identidades comunes entre los participantes de una relación interorganizacional.

Adicionalmente, el ambiente organizacional³¹ es un atributo que puede modificar las condiciones de las relaciones interorganizacionales (Emery y Trist, 1965). Con respecto al carácter formal o informal de las relaciones interorganizacionales, Raelin (1980) señala que relaciones interorganizacionales basadas en andamiajes legales, usualmente son precedidas por interacciones informales. Sin embargo, pasar de relaciones informales a esquemas institucionalizados genera costos para las organizaciones, ya que establecer estructuras formales de coordinación implica la asignación de mayores recursos para asegurar la participación y la atención a las necesidades de la coordinación. Adicionalmente, la existencia de marcos formales de interacción provocará que las organizaciones se encuentren expuestas al escrutinio público y a la rendición de cuentas (Alexander, 1995).

A pesar de lo anterior, la implementación de relaciones interorganizacionales enfrenta obstáculos, debido a que los actores participantes buscan mantener sus rutinas y dinámicas internas sin modificación (Nieto, 2007); en ciertas ocasiones, dichas rutinas y dinámicas pueden llegar a ser, incluso, contrapuestas a los objetivos propios de la coordinación (Alexander, 1995). En este mismo sentido, las relaciones interorganizacionales enfrentan problemáticas derivadas de la fragmentación, la redundancia o las contradicciones que existen o pudieran surgir entre los actores involucrados (Bouckaert, *et. al.*, 2010). Así, relaciones interorganizacionales poco efectivas reducen la capacidad del gobierno para enfrentar problemas sociales complejos (Hanf y Scharpf, 1978). En este orden, un proceso interorganizacional

31 Es decir, si el ambiente está permeado por desconfianza, sospecha, certidumbre o buena voluntad.

requiere establecer nuevas condiciones de mayor interdependencia y fortalecer las capacidades de organización y coordinación (Moyado, 2011).

A manera de síntesis, las relaciones interorganizacionales no se generan de manera automática ni por decreto, requieren de rutinas y de certidumbre, y pueden variar dependiendo de los distintos niveles de influencia y recursos. Con respecto a los actores involucrados, éstos tienen un interés diferenciado en la interacción; preferirán esquemas informales a esquemas formales para evitar ser supervisados y llamados a rendir cuentas; además, la existencia de una interacción no significa que todos los actores estén de acuerdo con ella. Por estos motivos, las relaciones interorganizacionales pueden dificultarse debido al comportamiento estratégico de los actores, a la fragmentación, la redundancia o la contradicción de intereses y a un ambiente organizacional que inhiba la interacción.

Cuadro 1. Aproximaciones teóricas de las relaciones interorganizacionales

Relaciones interorganizacionales	Características
Alexander (1995)	• La creación de esquemas institucionalizados genera costos, entre los que se incluye el impulso a los actores para que participen, así como atraer la atención organizacional. • En estructuras interorganizacionales poco institucionalizadas, las organizaciones buscan un bajo perfil para ser inmunes a la amenaza que significa la visibilidad asociada con mayores niveles de institucionalización.
Jarillo (1988)	• La generación de confianza es la herramienta más relevante para reducir costos y hacer que la existencia de interacción entre organizaciones sea factible.

Relaciones interorganizacionales	Características
Van de Ven y Walker (1984)	• Analizan las dinámicas entre diversas organizaciones de salud en Texas. • Las relaciones interorganizacionales son incrementales y se deben sustentar en pequeñas transacciones de poco riesgo que permitan asegurar la confianza. Conforme estas transacciones son repetidas a lo largo del tiempo, los participantes incrementan su participación y su disposición a usar sus recursos a favor de la coordinación. • El establecimiento formal de una relación interorganizacional, implica la formalización de las interacciones y el monitoreo del cumplimiento de los acuerdos, lo cual establece mecanismos de control sobre el comportamiento de los actores, lo que, a su vez, limita su autonomía.
Raelin (1980)	• En relaciones interorganizacionales que ocurren a partir de una ley o normatividad, no todos los participantes potenciales tienen el mismo nivel de interés en la interacción, por lo que las organizaciones más poderosas dentro del ámbito de interacción deben proveer la motivación y los incentivos necesarios para la participación. • La interacción basada en un mandato legal, usualmente es precedida de interrelaciones informales. • No necesariamente todas las organizaciones que forman parte de la red interorganizacional están de acuerdo con la formación y la formalización de la interacción de las organizaciones. • Los principales elementos para el diseño formal de mecanismos de relación interorganizacional son: el mandato en sí mismo, el grado de influencia de los actores, los alcances de la interacción, la distribución de poder y autoridad, el liderazgo de la red interorganizacional, así como la existencia de competencia y conflicto entre las organizaciones. • En relaciones interorganizacionales no mandatadas, la intensidad y la frecuencia de las interacciones es la variable más relevante.

Relaciones interorganizacionales	Características
Whetten (1981)	• Las organizaciones públicas pueden utilizar la recomendación de incrementar la coordinación para enmascarar la inoperancia y la ineptitud administrativa. • La coordinación podría convertirse en un mecanismo legitimador para impedir la competencia y la innovación en un área específica de política.
Cook (1977)	• Entre más poder tenga una organización, más influencia tendrá para determinar la naturaleza de los intercambios y dinámicas interorganizacionales.
Metcalfe (1976)	• La presencia de un enemigo común es la principal motivación para la formación de coaliciones. • La fragmentación y la concentración de poder son elementos que afectan la integración de organizaciones en torno a un mismo objetivo.
Van de Ven (1976)	• Los flujos de información y recursos entre las organizaciones son los procesos más relevantes dentro de las relaciones interorganizacionales.
Emery y Trist (1965)	• La importancia de los contextos ambientales en los procesos de cambio en el comportamiento organizacional. • Se debe reconocer su impacto cuando se habla de cambios en el comportamiento organizacional.
Levine y White (1961)	• Intercambio organizacional: Es un acto voluntario entre dos organizaciones, el cual tiene consecuencias para la consecución de sus respectivos objetivos.

Fuente: Elaboración propia, con base en los autores citados.

Como se puede apreciar, la teoría ha venido abonando elementos para explicar con mayores fundamentos la manera en la que se construyen las relaciones interorganizacionales; los debates teóricos se han sustentado en la explicación de las condiciones en las que se llevan a cabo tales relaciones, así como los elemen-

tos que permiten alcanzar la coordinación, pero poco han profundizado en cómo desarrollar, en la práctica, las condiciones necesarias para su consecución. La aportación de esta investigación se inserta justamente en ese espacio.

2.3 Descoordinación como patología

La falta de coordinación puede generar distintos problemas dentro del ámbito interorganizacional (Bouckaert *et. al.*, 2010). Los más graves son la falta de congruencia entre programas o acciones gubernamentales que desemboca en políticas inconsistentes y el desperdicio de recursos.

Como se ha señalado, la coordinación no es un objetivo que se alcance de manera automática ni por generación espontánea; por el contrario, enfrenta diversos obstáculos como la responsabilidad difusa, la división del trabajo incierta, la falta de incentivos y los problemas en torno a los flujos de información (World Bank, 2000). En concordancia, Peters (1998) señala que en áreas de política pública en las que las organizaciones se encuentran más cerca ideológicamente y en las que se proveen servicios similares, se enfrentarán mayores dificultades para coordinarse debido a la competencia por obtener mayor influencia en las decisiones. En el mismo sentido, la coordinación también se dificulta debido a la existencia de rutinas y procedimientos que obstaculizan la sincronización de los actores; a que los objetivos organizacionales difieren entre las distintas agencias participantes; al instinto organizacional de preservar autonomía e independencia, así como a la existencia de presiones políticas para que se atiendan objetivos distintos a los que busca la coordinación (Weiss, 1987). Por otra parte, Lodge y Wegrich (2014) reconocen que la coordinación no es un proceso automático sino, más bien, uno complejo, caracterizado por el autointerés organizacional de los actores involucrados, en el que las organizaciones compiten por recursos escasos, entre los que se incluyen el respaldo político y la influencia.

Sobre la falta de coordinación, existen cinco principales aproximaciones que buscan explicarla:

- Crecimiento del aparato gubernamental. El crecimiento de la estructura gubernamental provoca que existan divergencias en algunas políticas y la fragmentación excesiva genera que acciones o programas se traslapen, dupliquen o contradigan (Christensen *et al.*, 2015; Bouckaert *et al.*, 2010).
- Reformas administrativas. La implementación de reformas de la Nueva Gestión Pública buscaba la descentralización administrativa y la acción burocrática basada en el cumplimiento de logros de manera individual, lo cual ha dispersado y fragmentado los esfuerzos gubernamentales (Peters, 1998 y 2005; Bouckaert *et al.*, 2010; Christensen y Lægreid, 2008; Lægreid *et al.*, 2013; Perri 6, 2004).
- Desequilibrios de poder. Para Peters (2005), la descoordinación es un problema de falta de autoridad, concentración de poder, así como de falta de intercambio de información, negociación, cooptación y de normas.
- Dinámicas organizacionales. Las organizaciones tienden a mantener sus propios procesos y pueden no cooperar por interés propio o por simple rutina (Bouckaert *et al.*, 2010; May *et al.*, 2011).
- Valores e ideologías. La descoordinación puede provenir de ideologías, valores o principios organizacionales que pueden hacer que la interacción organizacional en una política sea divergente (Chan y Clegg, 2002; Campbell, 2001).

Un elemento relevante a destacar, son los resultados perversos de la coordinación. La coordinación, al ser un elemento neutro en la acción organizacional, puede ser utilizada estratégicamente por los actores para ir en contrasentido a los objetivos originalmente planteados y podría favorecer la inoperancia y la ineptitud administrativa. En este mismo sentido, la coordinación puede ser manipulada como mecanismo legitimador para impedir la competencia y la innovación en un área específica de política (Whetten, 1981). Por su parte, Bouckaert *et al.* (2010) han propuesto dos grandes problemas genéricos dentro de la coordinación: el traslape y la desatención. El primero provoca tensión y conflictos entre los actores, mientras que el segundo propicia que ciertos temas sean abandonados y que ningún actor involucrado tome la responsabilidad de su atención. Otros elementos que afectan la coordinación son la poca claridad

sobre los límites de las responsabilidades compartidas, así como mecanismos complejos de coordinación que pueden reducir la capacidad de asignar responsables claros sobre las decisiones de los actores (Peters, 1998).

Además de la descoordinación y de los efectos perversos de la coordinación, algunos autores han propuesto ciertas clasificaciones que indican tipos específicos de coordinación. Por ejemplo, resalta el trabajo de Scharpf (1994), quien incorpora el concepto de “coordinación negativa”, el cual hace referencia al comportamiento organizacional definido como la interacción en la que los actores acuerdan desarrollar sus actividades de tal manera que no interfieren con las del resto y con ello minimizan los conflictos por área de competencia. Es decir, la coordinación negativa se basa en la existencia de un consenso para que ninguno de los actores interfiera en el área de atención de cualquiera del resto de los participantes. Otra clasificación sobre distintas formas de coordinación es la que realizan Cabrero y Zabaleta (2009), quienes en un análisis de políticas sociales establecen cuatro tipologías: coordinación jerárquica, coordinación donante-receptor, dispersión y gobierno multinivel. Su clasificación está enfocada en interacciones entre distintos órdenes de gobierno, más que en una lógica de organizaciones de igual nivel y rango.

Recapitulando sobre esta literatura, se puede concluir que la coordinación es difícil de alcanzar debido a que sus beneficios son inciertos y remotos, mientras que los costos son claros e inmediatos (Peters, 2015). Existen varios elementos que dificultan la coordinación, por lo que su consecución no se alcanzará únicamente a partir del reconocimiento de su necesidad. La coordinación, por sí misma, no garantiza que se resuelvan las tensiones y rivalidades que pudieran existir previamente. No puede evitarse que se utilice estratégicamente para el beneficio de una o más organizaciones dentro del conjunto de actores involucrados, como tampoco se puede obviar el riesgo de que la coordinación tenga efectos no deseados, e incluso contrarios a los objetivos planteados en su origen (Brunsson y Olsen, 1997).

2.4 Cómo resolver la descoordinación

Para Peters (2003), la descoordinación puede tener su origen en asimetrías de información, cooptación de la negociación, así como la concentración de información y poder en algunos de los actores involucrados. Señala también que la ausencia de coordinación pone de manifiesto la falta de voluntad de las agencias públicas más que la carencia de mecanismos y recursos para la solución de problemas comunes. (Peters, 2015). En concordancia, para Serrano (2003), la construcción de la coordinación parte, fundamentalmente, de la voluntad de todas las agencias para coordinarse. El siguiente eslabón es crear las condiciones para que la coordinación funcione adecuadamente: liderazgo efectivo; flexibilidad y discreción; reemplazar la cultura burocrática individual por una basada en el pragmatismo; enfatizar la negociación y reducir los conflictos entre los actores; minimizar la turbulencia política y limitar la membresía al menor número posible de participantes. Adicional a lo anterior, este autor señala que los siguientes incentivos pueden favorecer la consecución de coordinación:

- **Beneficios financieros.** El mayor incentivo para romper resistencias a la coordinación entre las agencias es la obtención de recursos extraordinarios, fundamentalmente financieros y humanos.
- **Beneficios políticos.** Los administradores públicos tratan de ganar prestigio político para sus proyectos y sus organizaciones. La interacción con otras organizaciones puede generar prestigio, poder y otras ganancias, lo que se vuelve un claro incentivo a la coordinación.
- **Valores profesionales.** Algunas agencias podrían cooperar debido a que sus miembros comparten valores profesionales que favorecerían la coordinación.
- **Reducción de incertidumbre.** La coordinación podría presentarse en casos en los que ésta ayude a una agencia a reducir la incertidumbre en su interacción con otras organizaciones.

Otros beneficios de la coordinación son la disminución de redundancias, la reducción de incoherencias y la oportuna identificación de áreas y temáticas sin atender en el marco de

un entramado institucional (Molina y Licha, 2005, citadas en Cabrero y Zabaleta, 2009).

En esta revisión se identificaron cuáles son algunos elementos para establecer esquemas de coordinación, así como los beneficios de poder concretarla. También se identificaron algunos estudios empíricos, sin embargo, la investigación para amplios periodos de tiempo es escasamente realizada y requiere un mayor desarrollo (Bouckaert *et. al.*, 2010). Por ese motivo, este trabajo busca abonar al desarrollo de estudios sistemáticos y longitudinales en la materia.

2.5 Interdependencia e interacción como elementos fundamentales para la coordinación

Para Alexander (1995), el estímulo crítico para la coordinación es la interdependencia organizacional. Más importante que el tipo de estructura de coordinación interorganizacional, la condición relevante es que los actores involucrados se asuman como interdependientes. Si la red interorganizacional no está basada en reciprocidad y confianza, la coordinación operativa demandará más intercambio de recursos.

La noción de interdependencia asume que todos los actores involucrados tienen algo que ganar, así como que la interdependencia es flexible y se ajusta de acuerdo con el tipo de relaciones que se generan entre los actores involucrados. Desde la literatura de gobernanza, uno de los principales postulados es el cuestionamiento al supuesto de que el gobierno es el agente central o único para encabezar la acción pública dentro de una sociedad. Al respecto, para Aguilar (2008), la gobernanza alude a la capacidad de decisión e influencia que los actores no gubernamentales han adquirido en el procesamiento de los asuntos públicos, así como en la implementación de las políticas públicas y la prestación de servicios públicos. Bajo este marco analítico, se enfatizan nuevas formas de asociación y coordinación del gobierno con las organizaciones privadas y sociales en el establecimiento de políticas y la prestación de servicios. De acuerdo con Kooman (2005), la gobernanza se entiende como una guía de interacción entre actores interdependientes, así

como una forma de gobernar más cooperativa, especialmente en la formulación y aplicación de las políticas. En el mismo sentido, Martínez Brouchoud (2010) señala que, en lógicas de interdependencia, los actores buscan objetivos que por sí solos no pueden alcanzar y para lo cual requieren relacionarse con otros actores.

Así, dada la existencia de interdependencia, se generará, necesariamente, una dinámica de coordinación. Sin embargo, como ha sido señalado por distintos autores, la gobernanza se ha convertido en “una tendencia, un discurso y una moda sobre la cual se espera que el aparato gubernamental y su acción se transformen, modernicen y entablen nuevas dinámicas (...), más efectivas y eficientes” (Arellano *et. al.*, 2014). La interdependencia es una condición necesaria, más no suficiente para alcanzar la coordinación. Por sí sola, la interdependencia puede significar sólo una condición favorable para la interacción entre distintos actores, pero no necesariamente culminar en condiciones de coordinación. A pesar de lo anterior, la interdependencia es el concepto clave para entender la acción coordinada pues, debido a que los recursos (financieros, humanos, de conocimiento) que se requieren para la resolución de los problemas públicos se encuentran dispersos entre distintos actores, éstos considerarán plausible y necesario atender de manera colaborativa las problemáticas que enfrentan.

Adicionalmente, la interdependencia, en concordancia con Sørensen y Torfing (2003)³², crea lazos que refuerzan la responsabilidad conjunta, por lo que reduce los obstáculos que dificultan la decisión e implementación de acciones conjuntas. Ahora bien, la interdependencia genera una tensión entre dos lógicas que se contraponen (Arellano *et. al.*, 2014), por una parte la búsqueda de consenso para la acción conjunta y, por la otra, la defensa de la diferenciación y especialización³³ organizacional; si bien la tensión existe, ésta se resuelve a favor del consenso debido a los beneficios o ganancias que la interdependencia supone. Para Cerrillo (2005), la interdependencia nace como una necesidad individual y egoísta de los actores, a partir de la

32 Citados por Arellano (2014).

33 Peters (2015) hace un detallado recuento de la especialización como razón del comportamiento organizacional.

cual buscan recabar apoyo para impulsar proyectos o políticas de relevancia para cada actor.

De esta manera, el término interdependencia implica que todos los actores involucrados tienen algo que ganar, por lo que el grado de interdependencia variará entre los participantes en función de la intensidad de sus objetivos, los recursos y las limitaciones que enfrenten. Además, la interdependencia no es estática y puede variar significativamente, dependiendo del tipo de problemática que se enfrente y de las relaciones que se establezcan entre los involucrados. A través de una interacción continua, los diferentes actores establecen canales de comunicación y de intercambio de información, experiencias y otros recursos (Cerrillo, 2005). Interacciones repetidas o rutinizadas derivan, generalmente, en procesos de institucionalización y, entre mayor formalización de los mecanismos de interacción exista, mayor seguridad y estabilidad se generará entre los actores.

2.6 Certidumbre y coordinación

La rendición de cuentas es un concepto intrínseco a los sistemas democráticos, pues se sustenta en el derecho de acceso a la información, la obligación de justificar el accionar gubernamental y la posibilidad de sancionar comportamientos que caen fuera del marco legal (Schedler, 2004). Para Guerrero (2010) es a través de la transparencia y el acceso a la información que los ciudadanos obligan a las agencias gubernamentales a informar “qué hicieron, cómo lo hicieron y por qué lo hicieron”. Así, el control de la acción de la autoridad y la exigencia de mejores prácticas por parte de las dependencias gubernamentales, están sustentadas en “redes robustas de vigilancia que permiten señalar fallas y descubrir áreas de oportunidad” (López Ayllón y Merino, 2009). De esta manera, la rendición de cuentas favorece que las agencias gubernamentales respondan por sus decisiones y sus actos, con lo que se abona a la certidumbre entre las organizaciones. Esto es así porque, ante la posibilidad real de solicitar información para verificar las acciones gubernamentales, se espera que los funcionarios busquen acotar su actuación al marco de la ley, ante el temor de ser descubiertos en algún tipo de irregularidad (López Ayllón y Merino, 2009).

La rendición de cuentas se convierte, así, en una herramienta útil para la ciudadanía porque, por una parte, limita arbitrariedades, previene abusos y vuelve predecible el ejercicio del gobierno (Schedler, 2004). Por otra parte, convierte a la ciudadanía en copartícipe de la acción gubernamental, pues es a partir del seguimiento, la crítica y el cuestionamiento continuo, que se pueden mejorar los procesos de las decisiones públicas. Sin embargo, como lo señalan López Ayllón y Merino (2009), la rendición de cuentas “puede terminar siendo sólo un ejercicio basado en formalismos que justifiquen parcialmente a los gobiernos, y no el procedimiento que aseguren el cumplimiento de las responsabilidades asignadas a los agentes”.

En áreas como la Seguridad Nacional, la rendición de cuentas se da con amplios espacios para la influencia de intereses políticos que pueden desencadenar prácticas de acaparamiento, segmentación y uso estratégico de la información. La información es cuidada celosamente por los actores, pues a partir de ella pueden construir un prestigio, acrecentar sus recursos o alcanzar preminencia política (Guerrero, 2010). De esta manera, en materia de Seguridad Nacional, la rendición de cuentas suele resultar débil y con pocos elementos de relevancia.

Es así que, en esta temática, se pierden algunos de los beneficios de la rendición de cuentas, como son la detección y corrección de errores, la ruptura de inercias burocráticas, la resolución de problemas de comunicación entre las agencias, así como las ventajas de la presión social y política por parte de los gobernados para que las autoridades busquen alcanzar los mejores resultados posibles (Guerrero, 2010).

Por los motivos expresados, la rendición de cuentas es un elemento que abona a la generación de certidumbre entre organizaciones gubernamentales, por lo que se retoma como un elemento adicional para la construcción del andamiaje teórico que permitirá explicar las dinámicas de coordinación.

CAPÍTULO 3

PLANTEAMIENTO TEÓRICO

3. PLANTEAMIENTO TEÓRICO

A partir de la revisión realizada en el apartado anterior, en este capítulo se construye un planteamiento teórico sobre las dinámicas organizacionales en torno a la coordinación. Se presenta una propuesta sobre el comportamiento organizacional y sobre cómo, dado ese comportamiento, las organizaciones ven a la coordinación como un instrumento a partir del cual pueden generar distintos tipos, dependiendo de los intereses y preferencias de los mismos actores. Posteriormente, se plantean las hipótesis que guían el desarrollo de la presente investigación.

3.1 Comportamiento organizacional

Desde la teoría de la organización, la acción de un gobierno es entendida como el resultado de la interacción de un conjunto de organizaciones, débilmente acopladas, que se diferencian entre sí por sus objetivos, áreas de influencia, recursos y capacidades (Allison, 1987). En este sentido, el comportamiento gubernamental se desarrolla a través de acciones que se vuelven rutinas que generan certeza sobre ese comportamiento. De esta manera, un gobierno establece organizaciones específicas a las que asigna responsabilidades concretas para la atención de áreas de política pública acotadas administrativamente. Así, cada dependencia gubernamental tiene normativamente un problema público por atender y al cual aboca sus recursos y tiempo.

Sin embargo, esta distribución administrativa es artificial, pues los problemas públicos no reconocen los límites de atención de las organizaciones, ni la exclusividad temática. En la atención de problemas públicos complejos, el accionar del gobierno es producto de las dinámicas interorganizacionales que se desarrollan previo a las decisiones y a la implementación de las políticas públicas. No obstante, el funcionamiento organizacional, como se ha mencionado previamente, se basa en rutinas establecidas a lo largo del tiempo. Por lo que, cuando se enfrentan problemas complejos que necesitan la intervención de varias organizacio-

nes, se requiere reorientar, modificar y ajustar rutinas y comportamientos para poder dar solución a dichas problemáticas.

En esta lógica, la coordinación no se genera a partir de una determinación administrativa, sino que requiere una serie de variables y condiciones organizacionales que permitan construirla. Lo anterior, debido a que las organizaciones son constructos sociales que se transforman y pueden moldear su comportamiento, con base en las experiencias previas de interacción. De esta manera, los cambios organizacionales son graduales y sólo ante ciertas coyunturas pueden verse obligados a desarrollar ajustes mayores a fin de evitar su rezago o desaparición. Así, las agencias gubernamentales tienden a buscar certidumbre interna, a partir de rutinas, y certidumbre en la interacción con otras organizaciones, para no ser vulneradas ni afectadas y así establecer rutas estratégicas de comportamiento que les permitan alcanzar de mejor manera sus objetivos. Sin un mínimo de certidumbre entre las organizaciones³⁴, la interacción está condenada al fracaso o la simulación. La certidumbre puede alimentarse de experiencias previas o niveles de confianza aceptables entre las organizaciones participantes.

A partir de esta descripción del comportamiento organizacional, se propone definir a las organizaciones públicas como actores estratégicos que buscan alcanzar ciertos objetivos, para lo cual pueden buscar interactuar con otros actores, igualmente estratégicos, pero siempre en un marco de certidumbre e interacción controlada. Una vez que la interacción se establece, ésta puede reforzarse a través de acuerdos en torno a la distribución de responsabilidades, recursos y protocolos comunes.

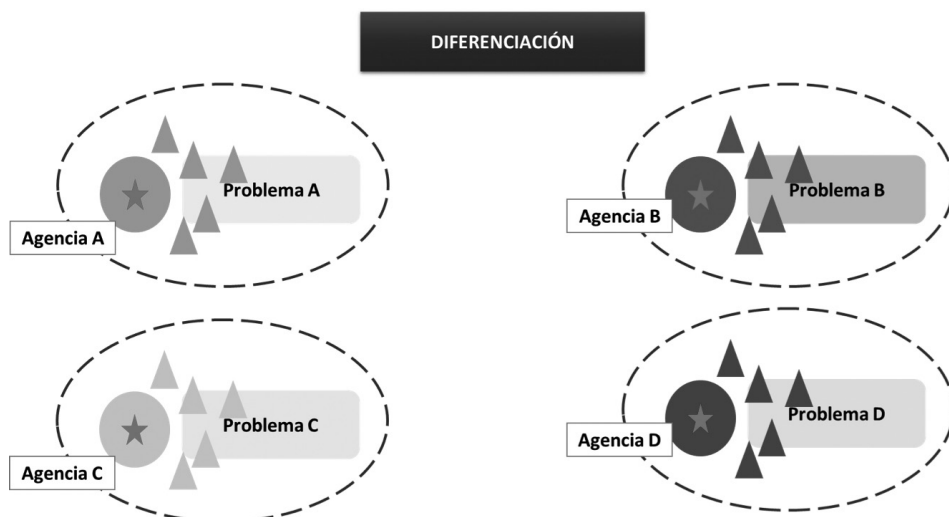
Para Allison (1987), la coordinación resulta una paradoja entre la diferenciación y la integración para resolver problemáticas que atañen a distintas agencias. Por ello, la coordinación se vuelve un juego de poder, donde las agencias buscan alcanzar objetivos comunes, reduciendo al mínimo su discrecionalidad. Para poder regular este comportamiento, los dirigentes gubernamentales cuentan con algunas herramientas que pueden utilizar

34 "A las organizaciones no les gusta calcular la distribución de la probabilidad de sucesos futuros. Prefieren evitar la incertidumbre" (Allison, 1987).

para orientar el resultado de la interacción: la disposición de información, los incentivos positivos y negativos, así como la asignación de recursos. Así, mediante estas variables es posible orientar el comportamiento organizacional hacia esquemas como la coordinación.

En esta investigación, una organización es considerada como un ente que cuenta con recursos, rutinas, atribuciones, valores y áreas de atención propias que le aseguran un nivel de especialización y diferenciación con respecto a otras (March y Simon, 1958). Como se aprecia en la figura 1, cada agencia cuenta con un área de atención propia y diferente a las del resto de las agencias; también cada una cuenta con recursos para la resolución de los problemas para los cuales fueron creadas. Finalmente, cada agencia basa su existencia en la estrategia que desarrolla para especializarse en su ámbito de competencia y para lograr una mayor diferenciación con el resto de las agencias existentes (Gulick, 1937/1981; Harmon y Mayer, 1986).

Figura 1. Diferenciación Organizacional



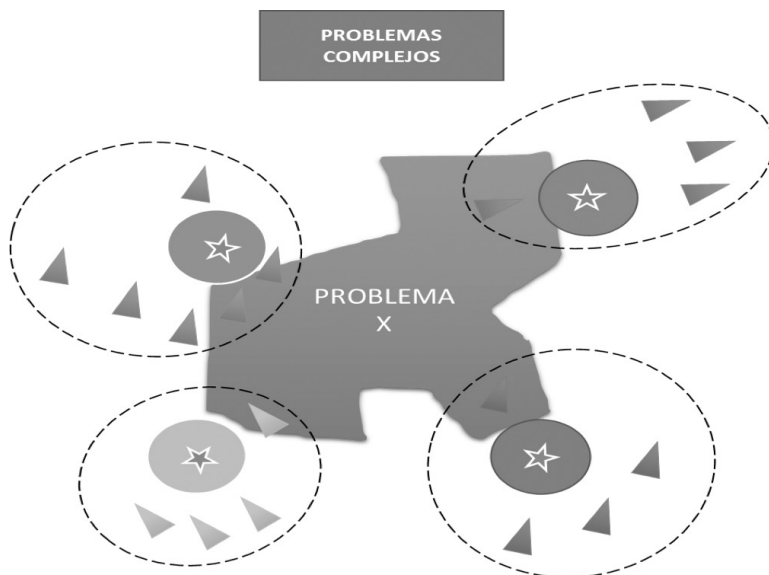
Fuente: Elaboración propia con base en Gulick (1937), Harmon y Mayer (1986).

3.2 Coordinación como instrumento organizacional

El siguiente planteamiento es que la coordinación no es un resultado natural ni automático entre un grupo de agencias. En este sentido, la idea de que cada agencia resuelve un ámbito específico de la problemática social, claramente acotado y especificado, choca con una realidad contingente y compleja, que desemboca en problemas públicos que no respetan un diseño basado en competencias o en asignaciones de responsabilidad definidas normativamente. Por el contrario, la realidad genera problemas públicos imbricados que requieren, cada vez con mayor frecuencia, la participación de varias agencias para su atención. No obstante, dada la lógica organizacional planteada previamente, cada agencia atenderá, en un primer momento, una problemática compleja a partir de sus propias rutinas, estrategias y atribuciones originalmente asignadas o que ha desarrollado en la práctica para enfrentar los retos específicos que le competen (Ver figura 2).

Desde una perspectiva individual, las diferentes organizaciones pueden estar atendiendo partes relevantes del problema, pero es altamente probable que no lo estén atendiendo de una manera global e integral que genere sinergias en la acción y en los resultados (Cejudo y Michel; 2017). Los esfuerzos realizados por cada agencia pueden ser parcialmente efectivos, pero, desde una perspectiva general del problema, en realidad se está generando una dispersión de recursos, así como estrategias redundantes y hasta contradictorias que no resuelven el problema público. Resulta paradójico que, para cada agencia, desde su perspectiva individual y desde su lógica organizacional, se atiende el problema y se intenta dar solución; no obstante, a pesar de que cada organización haga lo mismo, es altamente probable que el problema esté lejos de resolverse. Cada organización defenderá la manera en la que atiende el problema pues, desde su óptica, se actúa a partir de sus rutinas y no existe razón para “desperdiciar” recursos en otros esfuerzos que no corresponden estrictamente a su ámbito de responsabilidad (Seidman, 1998).

Figura 2. Diferenciación organizacional y problemas complejos



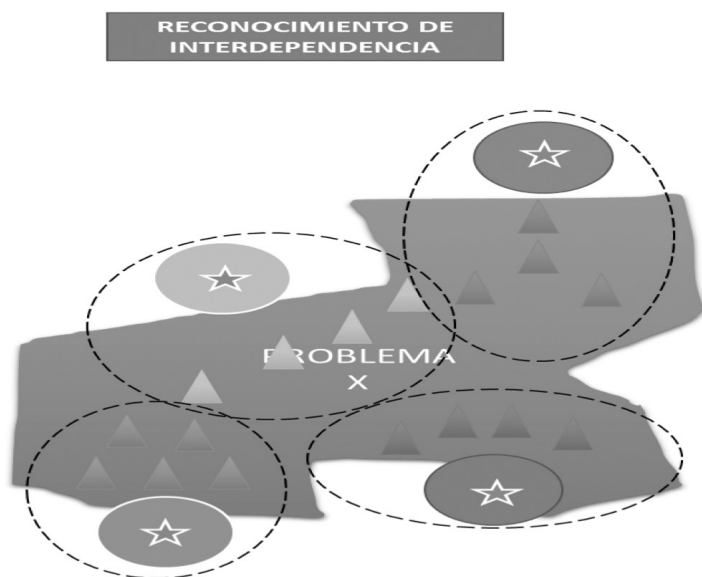
Fuente: Elaboración propia.

En contraposición, lo que busca una lógica de coordinación es, justamente, cambiar la perspectiva aislacionista de cada organización y definir el problema de tal manera que el alineamiento de los esfuerzos de distintas agencias se vuelva indispensable (Peters, 2015). De esta manera, la coordinación encuentra origen en el reconocimiento de interdependencia, reflejado en la necesidad de participar con otras agencias (Mayntz, 2006). El reconocimiento de interdependencia implica también un reconocimiento de cierta incapacidad de una agencia para lidiar con un problema público, lo que hace que el reconocimiento no se genere de manera espontánea ni de forma automática (Ver figura 3).

Así, en su origen, la coordinación no es un valor o principio deseable para las agencias; la coordinación es un instrumento organizacional que cada agencia utiliza por su interés egoísta de alcanzar sus objetivos individuales. La coordinación

deja de ser un concepto intrínsecamente positivo y adquiere cierta neutralidad, a partir de la cual las agencias utilizan la coordinación de manera instrumental para alcanzar sus propios objetivos; objetivos que están supeditados al reto de ajustar dinámicas organizacionales en pro de alcanzar la coordinación con otras agencias. De esta manera, la coordinación aumenta la posibilidad de resolver un problema, pero, a su vez, reduce la libertad de cada organización para actuar por su propia lógica, con lo cual se acota su discrecionalidad y se sacrifican ciertos niveles de autonomía. Una coordinación efectiva entre organizaciones requiere reconocer estos componentes organizacionales para entrar en un proceso de interdependencia que, eventualmente, derive en coordinación. De esta manera, ante un tema de política pública imbrincado, las agencias necesitan pasar de diferenciación e independencia, a integración e interdependencia; pasar de la especialización y autonomía a interacciones de corresponsabilidad e intercambio; es pasar, al final del día, de una lógica de discrecionalidad amplia a una de discrecionalidad acotada.

Figura 3. Interdependencia organizacional

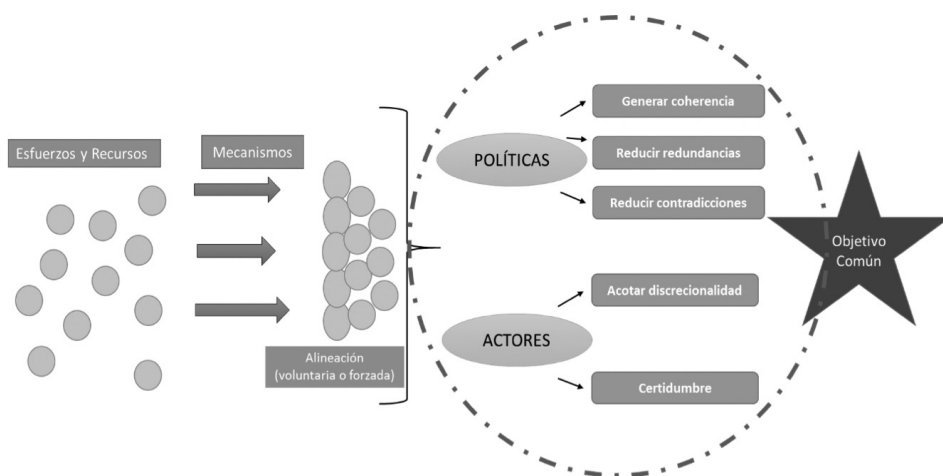


Fuente: Elaboración propia.

Así, a partir de los elementos planteados previamente, en esta investigación la coordinación es definida como **la alineación, voluntaria o forzada, de los recursos y acciones de un conjunto de organizaciones públicas para generar condiciones de coherencia, reducir redundancias y contradicciones entre las políticas que desarrollan, así como para establecer condiciones de certidumbre para el intercambio de recursos que permitan la obtención de un objetivo común a los actores involucrados**³⁵.

Con esta definición de coordinación, el siguiente eslabón teórico es el establecimiento de una lógica causal que permita explicar cómo lograr coordinación y por qué se pueden obtener distintos tipos de coordinación.

Figura 4. Definición de Coordinación



Fuente: Elaboración propia.

35 Esta definición se construye a partir de los elementos planteados por Bouckaert *et al.* (2010), quienes, a su vez, utilizan términos planteados originalmente por Metcalfe (1994), Peters (1998), Alexander (1995), Thompson (1967) y Cejudo (2017).

3.3 Coordinación como resultado de interdependencia, interacción y certidumbre

A partir de la literatura especializada analizada previamente, puede afirmarse razonablemente que la coordinación no es un principio o un valor, sino que es un resultado organizacional que se obtiene a partir de las siguientes variables:

I. Reconocimiento de interdependencia. Los actores involucrados son conscientes de que por sí mismos, con sus recursos, acciones y estrategias individuales, no pueden resolver el problema público complejo. Sin embargo, dicho reconocimiento implica una aceptación tácita de incapacidad para resolver el problema. El proceso mediante el cual los actores reconocen la imposibilidad de resolver el problema público de manera independiente es la condición primera para alcanzar la coordinación. Sin este reconocimiento, los actores ven la coordinación como un mecanismo innecesario y redundante, que no genera beneficios para los participantes y que sólo implica costos adicionales.

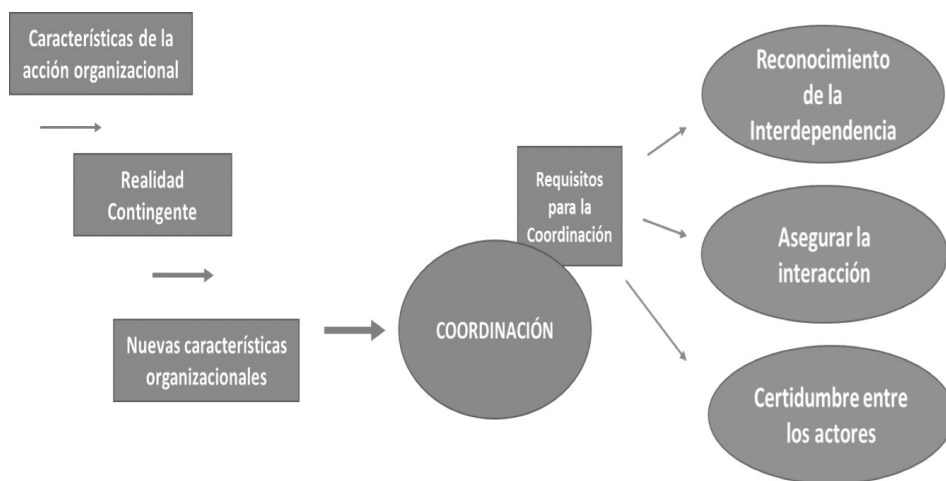
II. Mecanismo de interacción. Una vez que la interdependencia es reconocida, se requiere que los actores involucrados participen en un ejercicio de interacción reiterativa, el cual puede darse de manera informal o se puede forzar a partir de un mandato legal o normativo. El solo reconocimiento de la interdependencia no provocará procesos de intercambio, negociación o acuerdo entre los actores que desemboquen en procesos coordinados de decisión o actuación. Asegurar la interacción entre los actores es la segunda premisa que permite establecer la coordinación.

III. Certidumbre entre los actores. Se requiere asegurar un mínimo de certidumbre que promueva una repetición de la interacción y favorezca la corresponsabilidad sobre los resultados y las consecuencias obtenidas. Es necesaria la existencia de acuerdos básicos que aseguren que la información que se proporciona para la coordinación es verdadera, que los recursos son efectivos y que las acciones acordadas se cumplen. Si no se genera certidumbre, las organizaciones públicas, al ser actores racionales, pueden usar estratégicamente los márgenes de incertidumbre a su favor y reducir los incentivos del resto de las organizaciones a participar en futuras interacciones.

Las tres variables mencionadas afectan y generan distintos resultados sobre el tipo de coordinación que se puede alcanzar. Cada una puede influir y generar escenarios diferenciados sobre el tipo de coordinación que puede alcanzarse.

El reconocimiento de interdependencia es la base para establecer dinámicas de coordinación. Con respecto al mecanismo de interacción, éste puede ser formal o informal y el nivel de certidumbre, por su parte, puede ser alto o bajo. A partir de las combinaciones entre los diferentes valores de las variables, dado el problema específico que se atienda, es posible identificar distintos tipos de coordinación.

Figura 5. Elementos para la Coordinación



Fuente: Elaboración propia.

Figura 6. Categorías de Coordinación

		Certidumbre	
		Alta	Baja
Interacción	Formal	<i>Efectiva</i>	<i>Simulada</i>
	Informal	<i>Casuística</i>	<i>Negativa</i>

Reconocimiento de Interdependencia

Fuente: Elaboración propia.

Como se aprecia en la figura 6 previa, de acuerdo con los valores que toma cada variable y sus combinaciones, se generan cuatro categorías de análisis que permiten conceptualizar distintos tipos de coordinación. A continuación se describe cada una de las cuatro categorías planteadas:

- a. Coordinación efectiva.** Se genera a partir de la existencia de mecanismos formales de interacción y condiciones de alta certidumbre, con lo que se asegura que la participación de los actores favorezca condiciones óptimas para alcanzar un objetivo común. El marco formal de interacción funciona como un reforzador de la coordinación, pues ésta no queda a reserva de la voluntad de los actores.
- b. Coordinación simulada.** Se presenta cuando en un área específica de política pública se establece un mecanismo formal y legal de interacción, por lo que los actores deben

cumplir con el mandato legal de coordinarse, pero la baja o nula certidumbre entre las agencias provoca que para cada una de ellas la acción más racional sea un comportamiento preventivo y altamente precautorio, con el fin de no reducir su margen de autonomía y evitar que la interacción los acote o les genere nuevas responsabilidades o costos. De esta manera, la coordinación, en lugar de darse de manera efectiva, deviene en simulación.

- c. Coordinación casuística.** Este tipo de coordinación se presenta en casos en los que la certidumbre entre los actores es alta, pero la interacción se da en lógicas informales, lo que provoca que sólo en ciertas problemáticas se logre coordinación y en otras tantas no se concrete. Lo anterior genera que la coordinación sea una situación que se presenta de manera aleatoria, respondiendo a contingencias muy específicas, por lo que una vez superada la emergencia, la coordinación finaliza o se replantea.
- d. Coordinación negativa.** Esta categoría se basa en la definición de Scharpf (1994), la cual refiere que existe el acuerdo entre los actores involucrados de que cada quien desempeñará sus acciones sin sobrepasar sus límites y cuidando en todo momento respetar los límites de acción del resto de los actores involucrados. Esta coordinación se da en un entorno de baja certidumbre y esquemas informales de interacción. En esta categoría los actores eligen la participación con menores costos para ellos. Para lo anterior, el comportamiento más racional es realizar lo que ya realizan sólo con la reserva de no interferir en las acciones del resto de los actores.

Bajo este planteamiento teórico, la coordinación no es un fenómeno estable al que se arriba de una sola vez y para siempre. Por el contrario, es un fenómeno dinámico, en el que se pueden obtener distintos resultados, dependiendo de las características organizacionales y político-administrativas que cada problemática o tema de política pública posea.

3.4 Hipótesis

Como se mencionó en la introducción, esta investigación busca responder las siguientes preguntas:

- ¿Por qué la coordinación no resuelve problemas de política pública?
- ¿Cuáles son los factores organizacionales y político-administrativos que explican coordinación interorganizacional y qué implicaciones tienen?

3.4.1 La coordinación es resultado del comportamiento organizacional estratégico

La primera hipótesis afirma que la coordinación no se alcanza por decreto, sino que es el resultado del comportamiento organizacional estratégico en el que, dada la naturaleza de las propias organizaciones, éstas deciden interactuar para alcanzar un objetivo mínimamente compartido.

H1. La coordinación es resultado del reconocimiento de interdependencia entre un conjunto de organizaciones, la existencia de un esquema de interacción y establecimiento de un nivel básico de certidumbre entre los participantes:

H1. Interdependencia + Interacción + Certidumbre = Coordinación

3.4.2 La variación en las condiciones organizacionales y político-administrativas genera distintas tipologías de coordinación.

La segunda hipótesis sostiene que la coordinación es un instrumento organizacional que permite alcanzar un objetivo de manera sistemática o de manera casuística; o bien, que puede ser útil para evitar que los actores involucrados sobrepasen ciertos límites o para que las agencias, simulando coordinarse, no vean afectada su discrecionalidad ni sus rutinas.

H2. Las distintas tipologías de la coordinación (efectiva, simulada, casuística y negativa) son resultado de la variación en el esquema de interacción (formal o informal) y el grado de certidumbre (alto o bajo) existente entre los actores involucrados en un marco de coordinación. Por lo tanto, esta hipótesis está conformada, dependiendo del escenario, de la siguiente manera:

H2.a. La coordinación será efectiva si el esquema de interacción es formal y el grado de certidumbre entre los actores es alto.

H2.b. La coordinación será simulada si el esquema de interacción es formal y el grado de certidumbre es bajo.

H2.c. La coordinación será casuística si el esquema de interacción es informal y el grado de certidumbre es alto.

H2.d. La coordinación será negativa si el esquema de interacción es informal y el grado de certidumbre es bajo.

CAPÍTULO 4

METODOLOGÍA

4. METODOLOGÍA

4.1 Planteamiento

El objeto de estudio de esta investigación es la Política de Seguridad Nacional en México para el periodo 2001-2014. Este periodo de análisis permite contrastar las rutas que en tres administraciones distintas se tomaron en torno a esta área de política. La Seguridad Nacional se ha ido ajustando en cada administración, dependiendo del enfoque que cada titular del Ejecutivo determina y del contexto nacional e internacional que enmarca cada periodo de gobierno. La selección de este caso está basada, por una parte, en la escasez de estudios sobre coordinación en países como México³⁶ y, por otra, en la importancia de analizar una política que, por definición, se diseñó con base en la coordinación. De esta manera, la presente investigación es un aporte a los estudios empíricos sobre coordinación. Dichos estudios, de acuerdo con Bouckaert *et. al.*, (2010), son escasos en la literatura, y estudios sistemáticos y a lo largo del tiempo, son todavía más escasos.

El primer reto de la investigación fue el acceso a la información pues, por definición, legalmente la información de Seguridad Nacional está reservada³⁷. El segundo reto fue la dispersión de la información, pues la poca información disponible no se encuentra accesible electrónicamente, por lo que fue necesario acudir a las fuentes originales para acceder a ella, revisarla, procesarla, integrarla y sistematizarla. El siguiente desafío consistió realizar una serie de entrevistas con personajes involucrados en la construcción y la coordinación de la política de Seguridad Nacional en el periodo de análisis. Con base en la revisión de información realizada, una de las mayores riquezas de esta investigación es la aportación de los entrevistados pues, a pesar de la dificultad natural de acercarse a los personajes clave,

36 Para estudios en otros países se pueden revisar los trabajos de Bouckaert *et. al.* (2010) y de Laegreid *et. al.* (2014).

37 De acuerdo con el Artículo 17 de la Ley de Seguridad Nacional: “Las actas y documentos que se generen en las sesiones del Consejo son reservados, y su divulgación se considerará como causa de responsabilidad, conforme lo establezcan las leyes”.

una vez que se estableció contacto con ellos siempre se encontró buena disposición y actitud para desarrollar la investigación. Para realizar las entrevistas se elaboró un documento guía³⁸, enfocado fundamentalmente en que los entrevistados pudieran externar cómo era el desarrollo de la política de Seguridad Nacional mientras ellos fueron funcionarios. A partir de los distintos acercamientos personales en las entrevistas, se fueron consiguiendo nuevos encuentros con más actores relevantes. El total de entrevistas realizadas fueron diez³⁹, de las cuales la mayoría fueron grabadas y todas se realizaron bajo el entendido de que serían entrevistas “ciegas”, ya que no es posible determinar qué afirmación corresponde a qué entrevistado. Otra consideración importante a señalar es que las entrevistas no siguieron un orden cronológico, sino que fueron desarrollándose conforme la aceptación y la disponibilidad de agenda de los actores lo permitieron. Esto último limitó la secuencia lógica, pero, por otra parte, enriqueció la diversidad de opiniones y contribuciones al respecto.

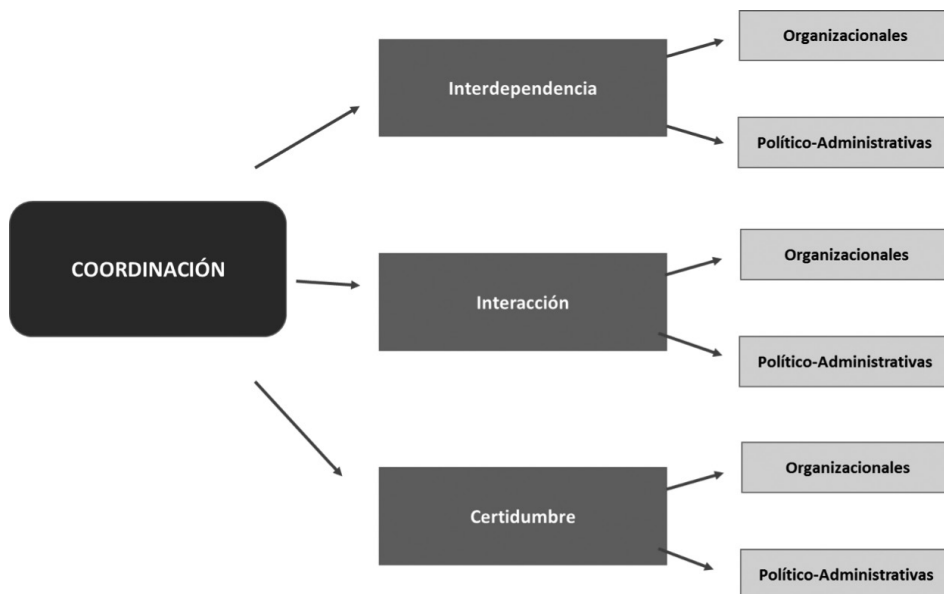
4.2 Variables de análisis

Para la elaboración del análisis se identificaron, a partir de la teoría señalada previamente, tres variables explicativas de la coordinación: la interdependencia entre los actores, el tipo de interacción entre los actores y el grado de certidumbre existente en torno a una temática específica. Cada una de estas tres variables, a su vez, está dividida en dos rubros, el organizacional y el político-administrativo, como lo muestra el diagrama siguiente:

38 Ver anexo.

39 Las personas que aceptaron participar en la entrevista fueron: Sigríð Arzt Colunga, Alejandro Poiré Romero, Gustavo Mohar Betancourt, Alejandro Alegre Rabiela, Jéssica Duque Roquero, Monte Alejandro Rubido García, Guillermo Valdés Castellanos, Jorge Tello Peón, Jaime Domingo López Buitrón y Jorge Carrillo Olea.

Diagrama 1. Variables de análisis



Fuente: Elaboración propia.

Esta división básica de las variables se realizó para distinguir el comportamiento organizacional en torno a la coordinación –el cual está acotado, pero no definido, por el diseño institucional y legal– de los esquemas político-administrativos que en la práctica operan y que muestran el juego continuo de las organizaciones por posicionar sus intereses y reducir al mínimo los costos de la coordinación.

4.2.1 Interdependencia

De acuerdo con Litwak y Hylton (1962), la interdependencia está asociada con la regulación y estandarización de las actividades derivadas de la coordinación. En este sentido, desde el punto de vista organizacional, las condiciones de interdependencia entre

las organizaciones o agencias pueden identificarse a partir de la existencia de antecedentes de conflicto burocrático que, si bien no determinan el resultado futuro de la interacción, sí son un elemento que puede predisponer la postura de los actores respecto a la coordinación. La interdependencia también es observable analizando el proceso de toma de decisiones, al identificar si se da de manera pública y explícita para conocimiento, juicio y evaluación de cualquier individuo, o si éstos son implícitos (sólo se lleva a cabo entre los actores involucrados sin que, necesariamente, se hagan públicos); otra opción es que dicho proceso de toma de decisiones sea indefinido, es decir que no exista evidencia de cómo es llevado a cabo. Desde la óptica político-administrativa, la interdependencia puede variar dependiendo de la existencia o no de recursos asignados a las tareas de la coordinación. La existencia de recursos para asignar a los participantes generará incentivos a participar en ella. En esta perspectiva, otro elemento de relevancia es la existencia normativa, de una figura administrativa que gestione o dirija la coordinación, así como de procesos explícitamente señalados en la normatividad.

4.2.2 Interacción

Esta variable busca explicar el comportamiento de las agencias en torno a un tema específico que requiere coordinación. La interacción puede clasificarse en formal e informal y, a partir de allí, puede ser analizada con base en las diferencias político-administrativas y las organizacionales.

El primer elemento organizacional para el análisis de la interacción es la relevancia pública del tema, es decir el interés que tiene la problemática para la ciudadanía, así como la manera en que dicha temática es cubierta, discutida y debatida por los medios de comunicación. El segundo elemento organizacional es la participación o injerencia de actores externos a la dinámica de coordinación.

En la parte político-administrativa, las diferencias en la interacción pueden obedecer al diseño de la estructura de

coordinación y a la flexibilidad de la regulación. El diseño de la estructura de coordinación se refiere al tipo de andamiaje institucional que se establece para el desarrollo de la coordinación, el cual puede generar posibles puntos de veto y espacios de alta fricción burocrática. La flexibilidad en la regulación se refiere a la factibilidad de realizar ajustes; es decir, qué tan factible es que la estructura original pueda ajustarse y adecuarse a condiciones no previstas en la normatividad.

4.2.3 Certidumbre

Finalmente, el tercer elemento de la coordinación, es la generación de certidumbre. Al respecto, un elemento organizacional de esta variable es la existencia de rupturas institucionales, reflejadas en reconfiguraciones burocráticas y administrativas. Los componentes político administrativos que se consideran como elementos de certidumbre son la supervisión y la imposición de sanciones, así como la rendición de cuentas. El primer elemento busca medir la existencia de mecanismos de seguimiento y control que el poder legislativo desarrolla sobre la temática específica. El segundo elemento, definido como la existencia de mecanismos de rendición de cuentas, es la identificación de responsables que expongan, defiendan y respondan por los resultados obtenidos en el marco de la coordinación.

4.3 Operacionalización de las variables de análisis

Como parte del planteamiento teórico, la investigación gira en torno a tres variables fundamentales: interdependencia, interacción y certidumbre. A su vez, cada una de estas variables puede ser revisada desde una óptica organizacional y una político-administrativa; es decir, se pretende observar la interacción entre los distintos actores y cómo se ajustan administrativamente cada una de las dependencias participantes en la política de Seguridad Nacional.

En cuanto a las variables organizacionales de la interdependencia se consideran las siguientes: 1) existencia de conflicto burocrático y 2) claridad sobre cuál es el mecanismo de toma de decisiones y cómo funciona. Las variables político-administrativas tomadas en cuenta son: 1) asignación de recursos públicos y 2) grado de institucionalización existente. Para fines del análisis, se consideran tres niveles o magnitudes para cada variable a los cuales se ha asignado un valor ordinal, de 1 a 3, donde el valor 3 favorece más la coordinación y el 1 favorece menos la coordinación. Esta operacionalización está presentada en la Tabla 1.

De igual forma, se realizó el ejercicio para la operacionalización de la variable interacción. En ésta, las variables organizacionales son: 1) relevancia política y 2) participación de actores externos. Las variables político-administrativas son: 1) diseño de la estructura de coordinación y 2) posibilidad de ajustes. Como en la variable anterior, los valores asignados son ordinales, dándole al nivel o magnitud de la variable que más abona a la coordinación el valor 3 y, al que menos, 1 (Ver Tabla 2).

Finalmente, la variable de certidumbre fue operacionalizada utilizando las siguientes variables organizacionales: 1) existencia de rupturas institucionales y 2) desconfianza interorganizacional. Las variables político-administrativas consideradas son: 1) supervisión y sanciones y 2) rendición de cuentas. La lógica para asignar valores numéricos fue la misma que en los dos casos anteriores (Ver Tabla 3).

Tabla 1. Operacionalización de la variable Interdependencia

	Variables	Descripción	Valores		
Organizacionales	Existencia de conflicto burocrático	Existencia de encono entre los actores que participan en la coordinación.	Bajo. No existe evidencia ni registro público de situaciones que han propiciado encono en al menos dos de los actores que participan en la coordinación. Valor: 3	Medio. Existe evidencia periodística o académica de situaciones que han propiciado encono entre al menos dos de los actores que participan en la coordinación. Valor: 2	Alto. Existe registro público de situaciones que han propiciado encono entre al menos dos de los actores que participan en la coordinación. Valor: 1
	Mecanismos de toma de decisiones	Identificar la manera en la que los actores toman decisiones	Explícitos. Se exponen públicamente las razones de la decisión. Valor: 3	Implícitos. Se hace referencia a la normatividad para sustentar la decisión. Valor: 2	Indefinidos. No existe evidencia sobre el mecanismo. Valor: 1
Político administrativas	Asignación de recursos públicos	Revisión de los recursos asignados a la temática	Creciente. Existe una variación por encima de la tendencia de los años previos. Valor: 3	Inercial. Se mantiene la tendencia de años previos. Valor: 2	Decreciente / Ambigua. La asignación de recursos es a la baja o la información disponible no permite determinarla. Valor: 1
	Grado de institucionalización	Existencia, definida por la normatividad, de una figura administrativa, así como de procesos explícitamente señalados por la normatividad	Alta. Existen figuras administrativas o procedimientos que ayudan a la consecución de una mejor coordinación. Valor: 3	Media. Existe un actor que asume la responsabilidad de asegurar la acción, pero no cuenta con sustento administrativo sobre cómo desarrollar dicha coordinación. Valor: 2	Baja. No existe procedimiento administrativo o actor que asuma la responsabilidad de asegurar la coordinación, ni tampoco procesos de interacción. Valor: 1

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 2. Operacionalización de la variable Interacción

		Valores		
Variables	Descripción			
Organizacionales	Relevancia pública	Alta. Existe un continuo posicionamiento gubernamental sobre la temática más allá de coyunturas específicas. Valor: 3	Coyuntural. La postura gubernamental se acota fundamentalmente a contingencias muy específicas y de escasa duración. Valor: 2	Baja. Existen escasos posicionamientos gubernamentales sobre la temática, incluso en momentos de coyunturas relevantes. Valor: 1
	Injerencia de actores externos	Reforzadora. Afecta de tal manera que puede facilitar la dinámica de coordinación. Valor: 3	Consultiva. La participación de actores externos permite incorporar información y elementos para la coordinación. Valor: 2	Disruptiva. Afecta de tal manera que puede romper la dinámica de coordinación. Valor: 1

<i>Político administrativas</i>	Variables	Descripción	Valores		
	Diseño de la estructura de coordinación	Se refiere al tipo de estructura administrativa en el que se establece el desarrollo de la coordinación.	Deliberativa. Se dota a una figura de la capacidad de recolectar, conjuntar y presentar las distintas posturas y planteamientos de los actores en la coordinación. Valor: 3	Legitimación. Se concede capacidad de liderar u orientar la coordinación al actor que mejores elementos técnicos, informativos o de recursos tiene para cada temática específica. Valor: 2	Jerárquica. Se dota a una figura de autoridad para poder encabezar u orientar los esfuerzos de coordinación. Valor: 1
	Posibilidad de ajustes	La normatividad establece los elementos necesarios para ajustar los mecanismos de acción conjunta entre los actores.	Alta. La normatividad establece claramente la ruta para ajustar la coordinación. Valor: 3	Baja. La normatividad señala la posibilidad de ajuste, pero no establece una ruta clara para ajustar la coordinación. Valor: 2	Indefinido. La normatividad no establece claramente la posibilidad de ajuste. Valor: 1

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 3. Operacionalización de la variable *Certidumbre*

	Variables	Descripción	Valores		
<i>Organizacionales</i>	Existencia de rupturas institucionales	Situaciones de disenso en torno a una temática de Seguridad Nacional	Sin ruptura. No existe evidencia de rupturas institucionales que deriven en ajustes institucionales. Valor: 3	Momentánea. Existe evidencia de ruptura; sin embargo, las fricciones generadas no modifican el esquema original de coordinación. Valor: 2	Trascendencia. La ruptura genera una modificación del esquema de coordinación. Valor: 1
	Nivel de confianza organizacional	Existencia de situaciones ilegales por parte de los agentes involucrados que afectan la coordinación	Bajo. No existe evidencia de situaciones que afecten la confianza entre los actores participantes en la coordinación. Valor: 3	Medio. Existe evidencia de situaciones excepcionales que afectan la confianza entre los actores involucrados en la coordinación. Valor: 2	Alto. Existe evidencia de situaciones graves que afectaron sustancialmente la confianza entre los actores participantes en la coordinación. Valor: 1
<i>Político administrativas</i>	Supervisión y sanciones	Existencia de mecanismos de supervisión y sanción sobre las acciones de la temática de Seguridad Nacional	Consolidada. Existe supervisión sistemática del funcionamiento de la temática de Seguridad Nacional. Valor: 3	Casuística. La supervisión atiende la temática sólo frente a coyunturas específicas. Su trabajo de supervisión y atención no es sistemático. Valor: 2	Inexistente. No existe supervisión, no da seguimiento y no supervisa la temática. Valor: 1
	Nivel de rendición de cuentas	Identificación de responsables sobre las consecuencias y resultados de las acciones y decisiones en torno a la política	Alto. Existe un ejercicio continuo de explicación y justificación de los resultados obtenidos en la temática correspondiente. Valor: 3	Bajo. Existen casos aislados de explicación y justificación de los resultados obtenidos en la temática correspondiente. Valor: 2	Nulo. No existen acciones de explicación y justificación de los resultados obtenidos en la temática correspondiente. Valor: 1

Fuente: Elaboración propia.

A manera de resumen, la asignación de valores numéricos a cada uno de los valores cualitativos se realizó de la siguiente manera:

Tabla 4. Asignación de valores

Variables		Valores			
INTERDEPENDENCIA	Organiza- cionales	Existencia de conflicto burocrático	Bajo Valor: 3	Medio Valor: 2	Alto Valor: 1
		Mecanismos de toma de decisiones	Explicitos Valor: 3	Implícitos Valor: 2	Indefinidos Valor: 1
	Político administra- tivas	Asignación de recursos públicos	Creciente Valor: 3	Inercial Valor: 2	Decreciente / Ambigua Valor: 1
		Grado de institucionalización	Alto Valor: 3	Medio Valor: 2	Bajo Valor: 1
INTERACCIÓN	Organiza- cionales	Relevancia pública	Alta Valor: 3	Coyuntural Valor: 2	Baja Valor: 1
		Injerencia de actores externos	Reforzadora Valor: 3	Consultiva Valor: 2	Disruptiva Valor: 1
	Político administra- tivas	Diseño de la estructura de la coordinación	Deliberativa Valor: 3	Legitimación Valor: 2	Jerárquica Valor: 1
		Posibilidad de ajuste	Alta Valor: 3	Baja Valor: 2	Indefinido Valor: 1
CERTIDUMBRE	Organiza- cionales	Existencia de rupturas institucionales	Sin ruptura Valor: 3	Momentánea Valor: 2	Trascendencia Valor: 1
		Nivel de desconfianza	Bajo Valor: 3	Medio Valor: 2	Alto Valor: 1
	Político administra- tivas	Supervisión y sanciones	Consolidada Valor: 3	Casuística Valor: 2	Inexistente Valor: 1
		Nivel de rendición de cuentas	Alto Valor: 3	Bajo Valor: 2	Nulo Valor: 1

Fuente: Elaboración propia.

4.4 Recolección de información

La recolección de información para la realización del análisis se realizó como indica la Tabla 4. Para cada una de las variables consideradas fue necesario acudir a diversas fuentes, de acuerdo con su propia naturaleza. Por ejemplo, con la finalidad de recabar datos que permitieran ponderar la existencia y la magnitud del conflicto burocrático, se realizaron entrevistas y revisiones a distintas fuentes, tales como artículos académicos, notas periodísticas y declaraciones públicas.

En relación al análisis de la mayoría de las variables, fue necesario acudir a fuentes de distintos tipos, con el objeto de obtener la mayor cantidad de información posible que permitiera identificar, con el mayor grado de certeza, la magnitud de cada variable para cada tema y periodo de gobierno estudiados. En el caso de las variables asignación de recursos públicos y supervisión y sanciones, a diferencia de la mayoría, se recurrió a las fuentes oficiales, pues son éstas en las que se registra de manera más sistemática la información, por lo cual, los datos son comparables.

Para la recolección, revisión y sistematización de información, se revisaron los informes de labores⁴⁰ de las dependencias involucradas⁴¹. De cada uno de los reportes señalados se revisó cada línea de acción y se sistematizó la información en una base de datos para identificar los temas específicos en torno a los cuales se construye la política de Seguridad Nacional.

40 De acuerdo con la Ley General de Planeación, todas las dependencias de la administración pública requieren presentar anualmente un informe sobre las acciones y resultados obtenidos en el marco de los objetivos planteados en el sistema de planeación nacional.

41 De acuerdo con la Ley de Seguridad Nacional, once dependencias participan en la definición y seguimiento de esta política.

Tabla 5. Recolección de información

VARIABLES	DESASTRES NATURALES			VIOLENCIA			DESARTICULACIÓN DE ORGANIZACIONES DELICTIVAS			INTELIGENCIA		
	VFQ	FCH	EPN	VFQ	FCH	EPN	VFQ	FCH	EPN	VFQ	FCH	EPN
INTERDEPENDENCIA	Existencia de conflicto burocrático	Entrevistas / Artículos académicos / Notas periodísticas / Declaraciones públicas										
	Mecanismos de toma de decisiones	Declaraciones públicas / Planteamientos Oficiales (Diario Oficial de la Federación) / Notas periodísticas / comunicados de prensa										
	Asignación de recursos públicos	Reportes administrativos / Informes de Gobierno / Informes de Labores / Documentos Oficiales										
	Grado de institucionalización	Revisión de normatividad y legislación correspondiente / Notas periodísticas / Entrevistas / Reportajes / Artículos académicos										
INTERACCIÓN	Relevancia pública	Notas periodísticas / Encuestas / Declaraciones oficiales										
	Injerencia de actores externos	Reportes administrativos / Informes de Gobierno / Notas periodísticas / Artículos académicos / Documentos oficiales										
	Diseño de la estructura de la coordinación	Revisión de normatividad y legislación correspondiente / Notas periodísticas / Entrevistas / Artículos académicos										
	Posibilidad de ajuste	Revisión de normatividad y legislación correspondiente / Entrevistas / Artículos académicos										

DESASTRES NATURALES		VIOLENCIA			DESARTICULACIÓN DE ORGANIZACIONES DELICTIVAS			INTELIGENCIA		
VARIABLES		VFQ	FCH	EPN	VFQ	FCH	EPN	VFQ	FCH	EPN
Organizaciones- admsvas. Político	Existencia de rupturas institucionales	Notas periodísticas / Artículos académicos / Reportajes / Entrevistas								
	Nivel de desconfianza organizacional	Notas periodísticas / Artículos académicos / Reportajes / Entrevistas								
	Supervisión y sanciones	Revisión de auditorías realizadas por la Auditoría Superior de la Federación en el periodo de análisis a los actores involucrados en la política de Seguridad Nacional								
	Nivel de rendición de cuentas	Artículos académicos / Reportajes / Entrevistas / Declaraciones públicas								

CERTIDUMBRE

Notas: VFQ=Sexenio correspondiente al periodo de gobierno del presidente Vicente Fox Quesada; FCH=Sexenio correspondiente al periodo de gobierno del presidente Felipe Calderón Hinojosa, y EPN=Sexenio correspondiente al periodo de gobierno del presidente Enrique Peña Nieto.

Fuente: Elaboración propia.

4.5 Selección temática

El primer paso de la investigación documental consistió en identificar cuáles fueron las temáticas y prioridades en materia de Seguridad Nacional que cada administración estableció programáticamente al iniciar su responsabilidad. Los Planes Nacionales de Desarrollo (PND) son un elemento adecuado para iniciar esta revisión, pues en ellos cada Presidente establece sus grandes líneas temáticas y marca la hoja de ruta para el resto de su administración. Se incluyen en esta identificación de temáticas los elementos que, a partir de 2005, se plasmaron en la Ley de Seguridad Nacional como los objetivos del Estado mexicano en la materia. Un tercer elemento de análisis fueron los Programas para la Seguridad Nacional, los que permitieron puntualizar y desarrollar de manera más detallada los propósitos y objetivos de los gobiernos analizados. Este mapeo temático de Seguridad Nacional incluyó la revisión de tres planes nacionales de desarrollo, la Ley de Seguridad Nacional y dos programas para la Seguridad Nacional.

Una vez identificadas las temáticas que programáticamente se definieron como las más importantes, se realizó un ejercicio para identificar cuáles temáticas mantenían interés, atención y prioridad a lo largo del periodo de análisis. De este subgrupo de temas de Seguridad Nacional, se eligieron cuatro que, por su relevancia, permitieran acceder a información y evidencia de su desarrollo para poder realizar el análisis.

El siguiente paso consistió en realizar una investigación exhaustiva en torno a la Seguridad Nacional en el país, la cual generalmente es analizada en agregado y son pocos los estudios específicos sobre las distintas áreas que abarca esta política. Un hallazgo relevante fue descubrir lo imbricado de esta política; no resultó sencillo identificar dónde inicia y dónde termina la Seguridad Nacional, pues continuamente se traslapa con acciones de Seguridad Pública y viceversa.

Las temáticas elegidas fueron: 1) la atención a desastres naturales y epidemiológicos; 2) la atención a incrementos abruptos de violencia; 3) la desarticulación de organizaciones delictivas, y 4) la generación de inteligencia para la Seguridad Nacional. Una vez seleccionados estos cuatro temas, se realizó un trabajo exhaustivo de revisión de informes de gobierno, reportes administrativos, comunicados de prensa y notas periodísticas

sobre cada uno de ellos, a fin de compilar la mayor información posible. El trabajo de selección de los temas referidos se detalla a continuación.

Con la alternancia electoral en el año 2000, las prioridades en materia de seguridad se ampliaron y se enfatizó la lógica de reestructuración y modernización del sistema de Seguridad Nacional en sus objetivos, con el propósito claro de marcar una diferencia con el régimen de partido hegemónico. El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 incorporaba 14 temáticas relativas a la Seguridad Nacional como se aprecia en la Tabla 6.

Entre las prioridades de Seguridad Nacional de ese gobierno estaba el establecimiento de un marco jurídico que diera certidumbre a la acción del gobierno en dicha materia. Como se ha señalado anteriormente, durante esa administración fue publicada la Ley de Seguridad Nacional y, en dicho instrumento normativo, se definieron las temáticas que debería contener esta política. Las amenazas a la Seguridad Nacional que la legislación de 2005 estableció se enumeran en la Tabla 7.

Tabla 6. Mapeo Temático 2001-2006

Temáticas Prioritarias en Materia de Seguridad Nacional	
Vicente Fox Quesada 2000-2006	1. Soberanía del territorio
	2. Capacidad de respuesta de las fuerzas armadas
	3. Coordinación y cooperación interinstitucional para seguridad pública
	4. Modernización del Ejército, Fuerza Aérea y Armada
	5. Desarrollo marítimo nacional
	6. Relaciones exteriores
	7. Migración
	8. Doctrina de Seguridad Nacional
	9. Conceptualización de la Seguridad Nacional
	10. Agenda nacional de riesgos
	11. Marco jurídico de la Seguridad Nacional
	12. Coordinación para la Seguridad Nacional
	13. Agencias de inteligencia
	14. Información de Seguridad Nacional

Fuente: Elaboración propia con base en el PND 2001-2006.

Tabla 7. Mapeo Temático – Ley de Seguridad Nacional

Amenazas en Materia de Seguridad Nacional	
Artículo 5° Ley de Seguridad Nacional 2005	1. Espionaje, sabotaje, terrorismo, rebelión, traición a la patria, genocidio, en contra de los Estados Unidos Mexicanos dentro del territorio nacional.
	2. Interferencia extranjera en asuntos nacionales que puedan implicar afectación al Estado Mexicano.
	3. Impedir a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada.
	4. Quebrantar la unidad de las partes integrantes de la Federación.
	5. Obstaculizar o bloquear operaciones militares o navales contra la delincuencia organizada.
	6. Actos en contra de la seguridad de la aviación.
	7. Actos que atenten en contra del personal diplomático.
	8. Tráfico ilegal de materiales nucleares, de armas químicas, biológicas y convencionales de destrucción masiva.
	9. Actos ilícitos en contra de la navegación marítima.
	10. Financiamiento de acciones y organizaciones terroristas.
	11. Obstaculizar o bloquear actividades de inteligencia o contrainteligencia.
	12. Destruir o inhabilitar la infraestructura de carácter estratégico o indispensable para la provisión de bienes o servicios públicos

Fuente: Elaboración propia.

A pesar de que estas doce amenazas a la Seguridad Nacional deberían ser el marco orientador de esta política⁴², en el gobierno siguiente la política de Seguridad Nacional abrevó tanto

42 Artículo 13, Fracción III de la Ley de Seguridad Nacional.

de la Ley, como del nuevo PND y el primer Programa para la Seguridad Nacional. Las temáticas identificadas en el gobierno de Felipe Calderón se multiplicaron y fue notoria la dispersión, como muestra la Tabla 8.

La profusión temática que se presentó en el periodo de Felipe Calderón se incrementó aún más en el gobierno de Enrique Peña, pues el número de temáticas aumentaron y la dispersión de esfuerzos se hizo aún más evidente (Ver Tabla 9). Esta dispersión temática reflejaba la intención de generar esquemas inclusivos de participación de los actores involucrados, de tal manera que todos percibieran que la política de Seguridad Nacional “era suya”⁴³.

A pesar de que las temáticas eran muy amplias, sólo en algunas se reportaron actividades específicas, lo que permitió reducir el universo de tópicos de Seguridad Nacional bajo estudio. Para identificar esas acciones, se revisaron los informes de gobierno del periodo de investigación y se identificaron 628 observaciones de acciones en materia de Seguridad Nacional reportadas por alguna de las agencias involucradas. Las 628 observaciones correspondían a acciones relacionadas con 42 temáticas, de las cuales sólo doce tenían al menos una actividad reportada en las tres administraciones analizadas. De las doce temáticas, cuatro destacaban por su permanencia a lo largo del tiempo y por diferentes énfasis durante el periodo de análisis.

Tabla 8. Mapeo Temático – 2007-2012
Temáticas Prioritarias en Materia de Seguridad Nacional

	Ley de Seguridad Nacional	Plan Nacional de Desarrollo	Programa para la Seguridad Nacional
Felipe Calderón Hinojosa 2006-2012	Espionaje, sabotaje, terrorismo, rebelión, traición a la patria, genocidio, en contra de los Estados Unidos Mexicanos dentro del territorio nacional.	Capacidades de las Fuerzas Armadas	Incremento de capacidades institucionales (Doctrina, Coordinación, Intercambio de información, inteligencia; marco institucional; servicio civil de carrera; escuela de inteligencia).

43 Extracto de entrevista semi-estructurada.

	Ley de Seguridad Nacional	Plan Nacional de Desarrollo	Programa para la Seguridad Nacional
	Interferencia extranjera en asuntos nacionales que puedan implicar afectación al Estado Mexicano.	Coordinación para protección civil	Sistema Integral de información
	Impedir a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada.	Unidades mixtas para seguridad fronteriza	Inteligencia y Alertas tempranas
	Quebrantar la unidad de las partes integrantes de la Federación.	Intercambio de información y estrategias de seguridad fronteriza	Marco Jurídico para la Seguridad Nacional
	Obstaculizar o bloquear operaciones militares o navales contra la delincuencia organizada.	Cooperación internacional - delincuencia organizada	Cooperación internacional
	Actos en contra de la seguridad de la aviación.	Cooperación internacional para el combate al tráfico y consumo de drogas	Amenazas y riesgos específicos en la generación de inteligencia
	Actos que atenten en contra del personal diplomático.	Cooperación internacional para el combate al tráfico de armas	Políticas públicas para atender amenazas y riesgos de la Seguridad Nacional
	Tráfico ilegal de materiales nucleares, de armas químicas, biológicas y convencionales de destrucción masiva.	Cooperación internacional para el combate a la trata y al tráfico de personas	Acotar vulnerabilidades frente a amenazas y riesgos a la seguridad nacional
	Actos ilícitos en contra de la navegación marítima.	Combate a pandillas delictivas transnacionales	Contrainteligencia
	Financiamiento de acciones y organizaciones terroristas.	Armonización jurídica para el combate a la delincuencia organizada	Acciones disuasivas para evitar amenazas y riesgos a la Seguridad Nacional

Felipe Calderón Hinojosa
2006-2012

	Ley de Seguridad Nacional	Plan Nacional de Desarrollo	Programa para la Seguridad Nacional
Felipe Calderón Hinojosa 2006-2012	Obstaculizar o bloquear actividades de inteligencia o contrainteligencia.	Mecanismos de extradición	Protección del territorio y de las instalaciones estratégicas
	Destruir la infraestructura de carácter estratégico o indispensable para la provisión de bienes o servicios públicos		Acciones para contrarrestar amenazas y riesgos a la Seguridad Nacional
			Control de daños derivados de riesgos y amenazas a la Seguridad Nacional

Fuente: Elaboración propia.

*Tabla 9. Mapeo Temático 2013-2018
Temáticas Prioritarias en Materia de Seguridad Nacional*

	Ley de Seguridad Nacional	Plan Nacional de Desarrollo	Programa para la Seguridad Nacional
Enrique Peña Nieto 2012-2018	Espionaje, sabotaje, terrorismo, rebelión, traición a la patria, genocidio, en contra de los Estados Unidos Mexicanos dentro del territorio nacional.	Estudios e investigación	Marco jurídico del Sistema de Seguridad Nacional
	Interferencia extranjera en asuntos nacionales que puedan implicar afectación al Estado Mexicano.	Marco jurídico	Sistemas y programas del Sistema de Seguridad Nacional
	Impedir a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada.	Participación ciudadana	Profesionalización y certificación de Seguridad Nacional
	Quebrantar la unidad de las partes integrantes de la Federación.	Sistema Nacional de Inteligencia Civil	Sistema Nacional de Inteligencia
	Obstaculizar o bloquear operaciones militares o navales contra la delincuencia organizada.	Fuerzas Armadas y seguridad interior	Doctrina Nacional de Inteligencia para la Seguridad Nacional

Enrique Peña Nieto 2012-2018	Ley de Seguridad Nacional	Plan Nacional de Desarrollo	Programa para la Seguridad Nacional
	Actos en contra de la seguridad de la aviación.	Fuerzas Armadas y seguridad pública	Divulgar la cultura de Seguridad Nacional
	Actos que atenten en contra del personal diplomático.	Participación internacional	Agenda Nacional de Riesgos
	Tráfico ilegal de materiales nucleares, de armas químicas, biológicas y convencionales de destrucción masiva.	Agenda Seguridad Nacional	Ciberseguridad y Ciberdefensa
	Actos ilícitos en contra de la navegación marítima.	Doctrina de Inteligencia	Fuerzas Armadas y Seguridad Interior
	Financiamiento de acciones y organizaciones terroristas.	Ciberseguridad	Capacidad de respuesta de las Fuerzas Federales
	Obstaculizar o bloquear actividades de inteligencia o contrainteligencia.	Fronteras	Coordinación para la seguridad interior
	Destruir o inhabilitar la infraestructura de carácter estratégico o indispensable para la provisión de bienes o servicios públicos		Capacidades militares y navales Preparación del personal militar y naval Instalaciones Estratégicas Desarrollo Fronterizo y Regional Agenda Migratoria Seguridad Internacional No proliferación y desarme Foros multilaterales Fronteras y Puertos

Fuente: Elaboración propia.

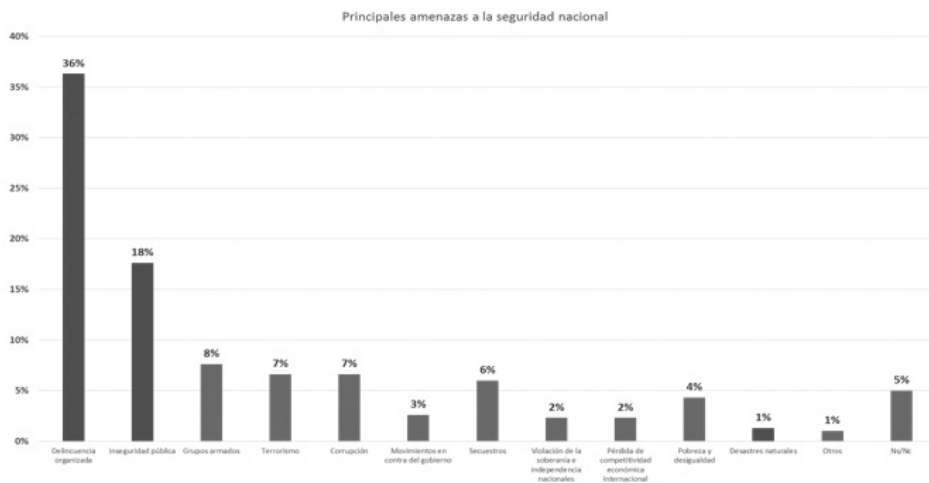
De esta manera, por la disponibilidad de información para su revisión sistemática, así como por sus antecedentes y desarrollo histórico, esos cuatro temas permitirían probar la validez de las categorías de coordinación planteadas en el marco teórico. Los temas seleccionados, entonces, son los siguientes:

- 1. Desarticulación de organizaciones delictivas.**
- 2. Reducción de violencia.**
- 3. Generación e intercambio de inteligencia.**
- 4. Emergencias por fenómenos naturales / alertas sanitarias.**

Además del trabajo metodológico descrito previamente, también se consideraron los resultados de la Encuesta sobre Seguridad Nacional que el Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (CASEDE) realizó entre 2008 y 2009, en la cual se preguntó a la sociedad, entre otras cosas, cuáles eran las amenazas que más ponían en riesgo la Seguridad Nacional del país, así como elementos sobre la confianza en las instituciones. Los resultados de la encuesta son congruentes con la selección de temáticas, como se puede apreciar en los siguientes gráficos. Los grupos de la delincuencia organizada representan la amenaza a la Seguridad Nacional que más identifica y percibe la sociedad mexicana. Las respuestas a la pregunta, hecha en términos de amenazas en general y de amenazas del exterior, resultaban coincidentes con la delincuencia organizada como la principal amenaza. En segundo término, estaba la inseguridad, entendida como violencia y del tráfico de armas. En ambas encuestas también resalta la presencia de desastres naturales, señalados como una amenaza, lo cual muestra su relevancia para la población, por ende, resultaba procedente considerarla dentro del análisis.

Gráfica 1. Principales amenazas a la Seguridad Nacional

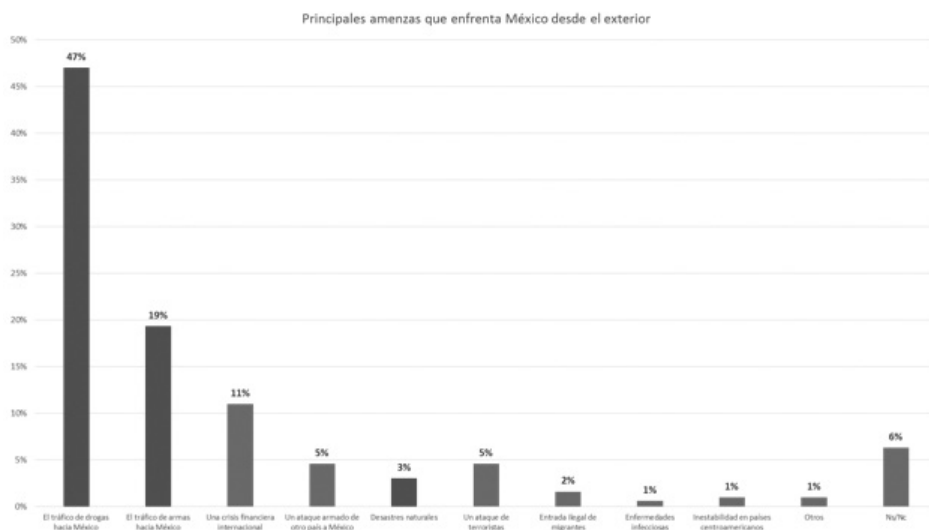
¿Cuáles considera usted que son las principales amenazas a la Seguridad Nacional?



Fuente: Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, Encuesta de Seguridad Nacional 2008-2009.

Gráfica 2. Principales amenazas a la Seguridad Nacional desde el exterior

¿Cuáles considera usted que son las principales amenazas a la Seguridad Nacional desde el exterior?



Fuente: Encuesta de Seguridad Nacional 2008-2009 (CAESEDE, 2008; Sistemas de Inteligencia en Mercao y Opinión, 2009).

CAPÍTULO 5

ESTUDIO DE CASO

5. ESTUDIO DE CASO

5.1 Justificación del estudio de caso

La política de Seguridad Nacional en México permite analizar ambientes interorganizacionales de desconfianza, así como lógicas de secrecía y amplia discrecionalidad. Como se ha mencionado previamente, esta política es relevante por su peculiaridad de legítima secrecía y por estar exenta de ciertas reglas administrativas que sí afectan al resto de las políticas públicas⁴⁴.

La alternancia política que tuvo lugar en el año 2000 propició una serie de transformaciones institucionales y de equilibrios de poder que requirió la redefinición de ciertas áreas del gobierno de México. Una de ellas fue la Seguridad Nacional, la cual experimentó una serie de transformaciones a partir de ese año (Bersin et. al., 2013), la más importante fue el intento por institucionalizar los mecanismos de coordinación y toma de decisiones en la materia (Curzio, 2003; Rodríguez, 2009).

A pesar de que la literatura que describe la Seguridad Nacional en México es amplia, algunos autores señalan que se requieren estudios longitudinales e incluir análisis empíricos que permitan no sólo describir sino explicar esta política (Bailey, 2005; Montero, 2012; Martínez E., 2013). Por otra parte, otra rama de la literatura se ha enfocado principalmente en su discusión conceptual y doctrinal, así como en su desarrollo en el marco de las relaciones internacionales⁴⁵.

44 Entre las más relevantes destacan: la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (artículos 26 y 41), la Ley de Obras Publicas y Servicios Relacionados con las mismas (artículos 27 y 42), la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (artículos 63), Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (artículos 8 y 34), Ley Federal de Derechos (artículos, 152, 154, 233 y 239), Ley sobre la Celebración de Tratados (artículo 9), Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (artículos 4, 43, 113, 120, 157, 189 y 190), así como en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 6, fracción A, inciso I y VIII; artículo 16; Artículo 35, inciso III).

45 Un recuento bibliográfico al respecto puede encontrarse en los trabajos de Santos Villarreal (2009), Rodríguez Robles (1994), Quero Rodiles (1989) y del Centro de Estudios Superiores Navales (2000).

El periodo del análisis que se hace en esta investigación (2001-2014) permite analizar la interacción de las agencias en la fase previa al establecimiento de las reformas legales en la materia; explicar la lógica de la aprobación de la legislación en 2005 y la consecuente puesta en operación de una política pública a partir de 2009, así como revisar los efectos posteriores.

5.2 La Seguridad Nacional como política pública

La Seguridad Nacional tiene, por un lado, una característica que la diferencia del resto de las áreas de política pública: la secrecía. La mayoría de las decisiones, documentos, acciones, resultados y evaluaciones en esta materia son legítimamente confidenciales. Por otro lado, Ramírez (2010) señala que el concepto de Seguridad Nacional incluye la doctrina, es decir, la postura nacional sustentada en principios que reflejan valores nacionales; la política, la cual se refiere a los propósitos y acciones específicas que se proponen realizar, y las dependencias que conforman el sistema de Seguridad Nacional. Así, la Seguridad Nacional lleva implícita la idea de que lo que se protege y resguarda es la nación⁴⁶. Entre más débil es un Estado, más ambiguo resultará su concepto de Seguridad Nacional, debido a que no existe consenso sobre los valores, ideología e instituciones que defender.

Desde una perspectiva de política pública, la Seguridad Nacional se puede entender, de acuerdo con Walker & Mattingly (1988), como un área en la que diversos actores con distintas posturas compiten por imponer sus preferencias. Cada agencia busca perseguir sus objetivos, aumentar su poder y promover su posición en la jerarquía gubernamental. Las agencias que forman parte de la política de Seguridad Nacional, a diferencia de otras áreas de política, no tienen una clientela segura, como maestros o campesinos, lo cual genera que tengan mayor dependencia del apoyo de los líderes políticos en turno (Walker, Mattingly; 1988) y busquen llevar a cabo las acciones necesarias para mantener influencia y respaldo político. Un efecto de lo anterior es que los

46 Para una definición de nación se sugiere revisar Renan (1882).

integrantes de las agencias de Seguridad Nacional desarrollan sus lealtades, fundamentalmente, hacia la organización de la cual forman parte para poder impulsar de manera más sólida sus propuestas y consolidar su cohesión organizacional.

Para Smith (1988), la política de Seguridad Nacional se caracteriza por ser altamente vertical y sustentada en lealtades personales. En este sentido, las agencias de Seguridad Nacional son proclives a la manipulación y a la resistencia a los cambios tanto en la toma de decisiones como en su implementación. Adicionalmente, Cyr (1983) muestra, en su estudio sobre el proceso de la política de Seguridad Nacional en los Estados Unidos, que ésta tiende a ser altamente maleable y propensa a adecuarse a los estilos particulares de cada presidente, lo cual permite apreciar importantes cambios y ajustes constantes en esta política. Arellano (2001) señala, en el caso del Consejo de Seguridad Nacional de los Estados Unidos, que los mecanismos de coordinación representan una cosa en el papel, pero en la realidad operan de manera distinta; además, señala que las agencias involucradas requieren sentir que son consideradas en la elaboración de insumos para la toma de decisiones, de lo contrario la legitimidad de las propuestas en Seguridad Nacional resultan cuestionadas y débiles.

La Seguridad Nacional es un término familiar para los ciudadanos estadounidenses y se refiere a la defensa del Estado-nación, sus atributos clave⁴⁷, así como de su población, la economía y las instituciones centrales. Además, el gobierno norteamericano ha desarrollado durante varias décadas un trabajo documental y deliberativo en torno a la doctrina de Seguridad Nacional. Esta precisión es relevante pues, en contraposición, en los países latinoamericanos la Seguridad Nacional tiene una asociación negativa, vinculada con gobiernos represivos que utilizaban este concepto como una justificación para acciones realizadas en sus propios países (Bailey, 2005). Los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, los cuales han sido señalados como consecuencia de la falta de coordinación entre las agencias de Seguridad Nacional, obligaron a que esta política fuera revisada

47 Fronteras, integridad territorial, soberanía y similares.

y rediseñada en los Estados Unidos⁴⁸. La reorganización se basó en replantear los mecanismos de coordinación, la creación de nuevas instancias y nuevos elementos para incrementar la certidumbre⁴⁹.

5.3 La Seguridad Nacional en México

Durante la segunda mitad del siglo XX y en el marco de la guerra fría, la Seguridad Nacional fue entendida, en la mayoría de los países latinoamericanos, como seguridad del régimen político y como una acción deliberada para evitar el posicionamiento del comunismo (Leal, 1994). Aún hoy en día, la Seguridad Nacional es entendida primordialmente como un elemento de defensa y seguridad exterior, como se puede apreciar en la gráfica de la página siguiente.

En el caso específico de México, durante casi todo el siglo XX no hubo una discusión sobre los límites, objetivos y alcances de la Seguridad Nacional. De acuerdo con Aguayo (1993, 2001 y 2003), la Seguridad Nacional era sinónimo de seguridad del régimen, por lo cual, la prioridad de las agencias nacionales de seguridad estaba enfocada, fundamentalmente, en la protección del proyecto político sexenal en turno. De esta manera, la prioridad de las agencias de seguridad, así como de las de generación de inteligencia, era, sobre todo, garantizar la estabilidad del gobierno. No obstante, en la última década del siglo XX, la seguridad comenzó a ser uno de los principales temas de la discusión nacional, debido a la problemática de inseguridad y violencia que se vivió hacia finales de los noventa (Piñeyro, 2001)⁵⁰.

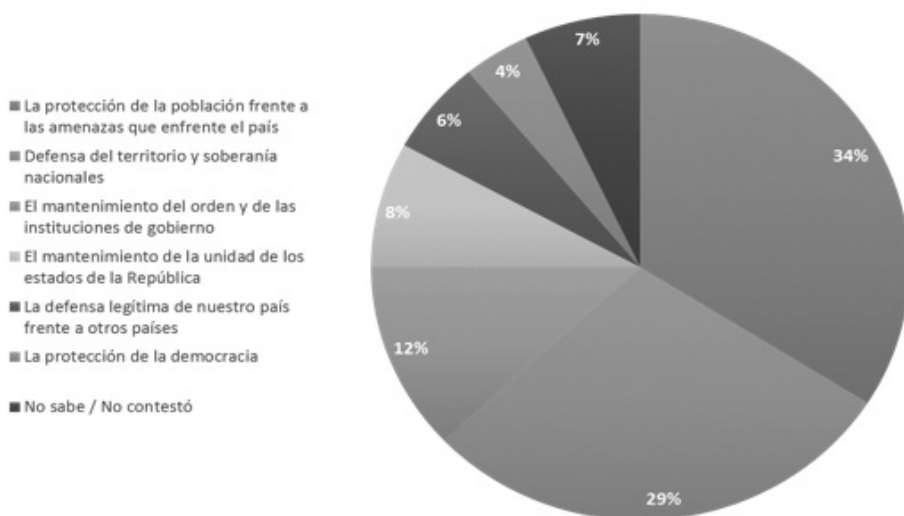
En aquellos años se promovió un amplio debate sobre las estructuras de seguridad, sobre sus dinámicas, sus características y la necesidad de reformarlas (Pérez, 2004; Tépatch, 2007;

48 Algunos textos que describen este cambio en la política norteamericana son: Better coordination with the Department of Homeland Security and Updated Accountability Framework can Further Enhance DEA's Efforts to Meet Post-9/11 Responsibilities (GAO, 2009); Intelligence and US National Security Policy (Best, 2015), y Reorganizing for National Security and Homeland Security (Newmann, 2002).

49 Para mayor información se puede ver Gibson (2016).

50 Piñeyro, 2001.

Gráfico 3. ¿Qué es la Seguridad Nacional?



Fuente: Seguimiento a la Encuesta de Seguridad Nacional (Sistemas de Inteligencia en Mercado y Opinión, 2009).

Gertz Manero, 2002; Reames, 2003). Frente a estas demandas, Ernesto Zedillo creó la Policía Federal Preventiva en 1999, a fin de responder a la problemática que representaba en ese momento la delincuencia común que había rebasado a las autoridades locales (Montemayor, 2010). Por otra parte, un importante cambio organizacional en las estructuras de Seguridad Nacional se dio en 1995, durante el gobierno del Presidente Zedillo, con la designación, por primera vez, de un funcionario panista en la Procuraduría General de la República⁵¹, lo cual modificó la operación tradicional que hasta ese momento se había generado en ese sector gubernamental (Arzt, 2011).

Con la transición democrática, el concepto de Seguridad Nacional como se había conocido y desarrollado administrativamente se volvió insostenible. Se requería un nuevo planteamiento en el

51 Antonio Lozano Gracia.

marco de una sociedad mexicana heterogénea y ante nuevas amenazas a la estabilidad del país que poco tenían que ver ya con ideologías estrictamente políticas. La existencia de un sistema no democrático hacía que la seguridad se volviera selectiva y que estuviera enfocada, principalmente, en garantizar estabilidad política. Sin embargo, la transición a un sistema democrático volvía, de manera intempestiva, a la seguridad y el respeto a la ley uno de los temas fundamentales para garantizar la estabilidad y el orden (López-Portillo, 2002).

Aunado a lo anterior, el alto grado de discrecionalidad que existió en esta política, generó abusos y poco aprendizaje organizacional sobre las fallas y fracasos que se cometieron en los años previos a 2000. Las agencias gubernamentales que participan en la política de Seguridad Nacional desarrollaron sus propios mecanismos de inteligencia e información reservada; algunas áreas de estas agencias fueron vinculadas a casos de corrupción, así como a casos de infiltración y venta de información (Schulz, 1997; Guerrero, 2009). Esto propició un ambiente de desconfianza y suspicacia entre las agencias, el cual se incrementó por el mutuo aislamiento entre las distintas agencias; el desconocimiento y la falta de afinidades personales aunaban a las brechas entre agencias militares y civiles en el marco de la Seguridad Nacional (Arzt, 2011).

Así, la alternancia en el Poder Ejecutivo favoreció una serie de cambios administrativos que se desarrollaron con el propósito de modernizar la administración pública y adecuarla a contextos democráticos y de rendición de cuentas (Cejudo, 2007, 2008; Pardo, 2009). Sin embargo, las áreas de Seguridad Nacional, caracterizadas por su anquilosamiento y su espíritu de cuerpo, no padecieron efectos profundos a partir de las reformas administrativas y tampoco fueron el objetivo central de éstas. La relación histórica de respeto y lejanía con las dependencias de Seguridad Nacional, aseguró que los ajustes legales-administrativos se realizaran sin sobresaltos y que las reformas prácticamente las exceptuaran de su alcance.

Con el propósito de esquematizar y fortalecer el marco analítico, se propone clasificar la historia de la Seguridad Nacional en México en las siguientes etapas:

1. **Post Segunda Guerra Mundial (1947-1985).** Enmarcada en el conflicto de la Guerra Fría y la confrontación ideológica entre los Estados Unidos y la URSS. El objetivo fundamental era evitar el desarrollo del comunismo en el país. Poca coordinación y certeza de un enemigo común⁵².
2. **Confusión (1986-1996).** Comienza con el proceso de desaparición de la Dirección Federal de Seguridad y la creación del CISEN; en el mismo sentido, el fin de la Guerra Fría favoreció la redefinición de las amenazas de la Seguridad Nacional y su alcance se volvió prácticamente doméstico. La desaparición de la amenaza mutua entre Moscú y Washington, en 1989, permitió que emergieran dinámicas políticas y de seguridad que se habían visto eclipsadas durante el periodo de la Guerra Fría⁵³. Surgen nuevas amenazas como el narcotráfico y grupos subversivos. Se consolidan mecanismos informales de coordinación y se hacen públicos actos de corrupción y vinculación con grupos delictivos (1985-1999)⁵⁴. En los años posteriores a 1989 no sólo se transformó el panorama político mundial, sino también la forma en la cual los sucesivos gobiernos mexicanos conceptualizaron las amenazas a la Seguridad Nacional. Por ejemplo, el proceso de liberalización económica que vivió el país en el sexenio de Carlos Salinas permitió acelerar el proceso de transición pactada que se impulsó en el país⁵⁵.
3. **Transición (1997-2000).** Abarca los últimos cuatro años del gobierno de Ernesto Zedillo. Se crean nuevos actores y hay intentos de reformar el sistema de Seguridad Nacional. Surgen nuevas amenazas como el terrorismo internacional y el crimen organizado transnacional⁵⁶. En el periodo de

52 Algunos de los textos más relevantes que describen esta época son: La Seguridad Nacional en México (Pellicer, 1979); Soberanía, Política Exterior y Seguridad Nacional 1821-1990 (Benítez, 1998), y La Charola (Aguayo, 2001).

53 Uno de los entrevistados que se desempeñó como funcionario del órgano de inteligencia en esta etapa confirma la agenda monotemática de la Seguridad Nacional.

54 Algunos de los textos más relevantes que describen esta época son: Elecciones y Seguridad (Curzio, 2009); En torno a la Seguridad Nacional (Aguilar Zinser, 1988); Hacia una Ley de inteligencia para la seguridad nacional (Alegre, 2000).

55 "Perestroika sin Glásnot", (Meyer, 30 de junio de 1994).

56 Algunos de los textos más relevantes que describen esta época son: Transición democrática, organizaciones de traficantes y lucha por la hegemonía (Astorga, 2009); Memorándum de Seguridad Nacional ante el siglo XXI (Benítez, 2001), y Mexican Intelligence at a Crossroad (Leroy, 2004).

Zedillo, la inseguridad se agravó gravemente por la crisis económica de 1994; dentro de esta crisis de seguridad se extendió ampliamente el delito de secuestro, por lo que las áreas de Seguridad Nacional se involucraron en el tema y conformaron grupos especializados para su combate. El relativo éxito de la actividad operativa de los agentes del órgano de inteligencia civil, junto con un destacamento del Ejército, fue la génesis de lo que posteriormente sería la Policía Federal Preventiva⁵⁷. Hacia comienzos del siglo XXI, en el arranque de la administración de Vicente Fox hubo incertidumbre sobre cómo replantear la Seguridad Nacional en un nuevo contexto democrático, lo que propició que las tensiones entre las distintas agencias gubernamentales se incrementaran (Torres, 2006).

- 4. Ajuste (2001-2006).** En este periodo se crea la figura del Consejero Presidencial de Seguridad Nacional, con la que se buscaba generar nuevos actores y contrapesos en el área de Seguridad Nacional y se esbozó la alternativa de que a dicha figura se le adscribieran las funciones del CISEN. La posibilidad de desaparecer al CISEN se desdibujó y, en 2003, desapareció el Consejero Presidencial (Herrera-Lasso, 2010). Posterior a ello, se realizó una modificación constitucional para que el Senado legislara en materia de Seguridad Nacional y, a partir de esto, se dio una serie de discusiones legislativas que culminaron con la publicación de la Ley de Seguridad Nacional en 2005. De esta manera, se dotó de un marco institucional a la Seguridad Nacional, se reguló normativamente a la agencia de inteligencia civil y se creó el Consejo de Seguridad Nacional como un mecanismo formal de coordinación y decisión⁵⁸. Este periodo estuvo

57 Para más detalle de esta etapa ver *Organized Crime and Democratic Governability*, (Bailey y Godson, 2000). De acuerdo con Montemayor (2010), la creación de la Policía Federal Preventiva y la gestión como primer Comisionado del almirante Wilfrido Robledo, quien dejó el CISEN para encabezar la nueva institución, fue otro hito destacado en las tareas de inteligencia del gobierno mexicano.

58 Para un detalle del cabildeo y negociación de la Ley ver *Ley de Seguridad Nacional Mexicana: ¿avance o retroceso?* (Medina-Mora, 2004); *Iniciativa de Ley de Seguridad Nacional, Información y Organismos de Inteligencia* (Barbosa, 2001), y *México: Ausencia de una política de Estado en la Seguridad Nacional* (Rodríguez, 2009).

caracterizado por fuertes disputas organizacionales entre las instancias de Seguridad Nacional (La Jornada, 2005; Torres, 2006) y culminó con la aprobación y entrada en vigor de la Ley de Seguridad Nacional⁵⁹.

5. **Formalización débil (2007-2012).** A partir de las nuevas reglas y mecanismos que mandata la Ley de Seguridad Nacional se buscó consolidar un esquema de coordinación; sin embargo, las dinámicas y rutinas organizacionales previas, basadas en la desconfianza y la sospecha, dificultaron la implementación exitosa de la nueva legislación⁶⁰. Una agenda marcada por el combate a la delincuencia organizada provocó dinámicas inesperadas entre los actores involucrados. El fortalecimiento particular de algunos actores generó importantes conflictos entre las agencias gubernamentales. El desgaste institucional derivado de la priorización de la seguridad en la administración hizo que en algunos casos la división y las disputas se hicieran públicas y evidentes⁶¹.
6. **Reajuste (2013-2014).** Con el arribo de un nuevo gobierno, se modificó la estructura administrativa de las instancias de Seguridad Nacional, se discriminaron los mecanismos formales de coordinación y se apostó por mecanismos informales similares a los existentes en la segunda etapa⁶². El principal objetivo de la reorganización era evitar disputas internas entre agencias de Seguridad Nacional;

59 Algunos de los textos más relevantes que describen esta época son: Democracia, Seguridad y Militares en México (Arzt, 2011) y Hacia la Ley de Seguridad Nacional (López-Portillo, 2002).

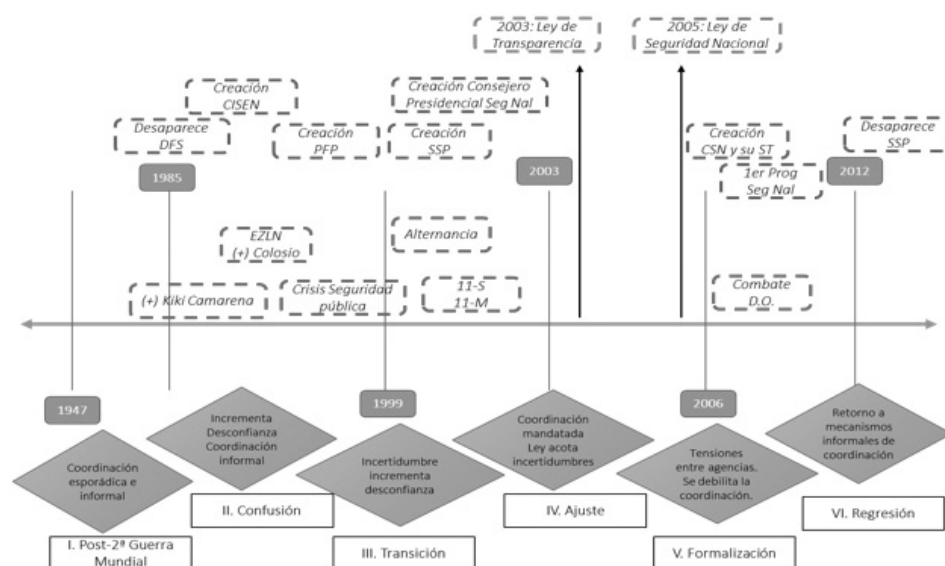
60 Algunos de los textos más relevantes que describen esta época son: El desafío mexicano: corrupción, crímenes y drogas (McCaffrey, 2009); La crisis de seguridad en México (Benítez, 2009), y De la política criminal a la Seguridad Nacional (Lima, 2011).

61 Ver “Cuando Genaro pidió perdón a Hillary”, disponible en <http://www.eluniversalmas.com.mx/-columnas/2013/01/99646.php>.

62 Algunos de los textos más relevantes que describen esta época son: Changing the game or dropping the ball (Felbab-Brown, 2014); Peña Nieto’s Piñata: The promise and pitfalls of Mexico’s New Security Policy against Organized Crime (Felbab-Brown, 2013); The state of Security in Mexico (Shirk, 2013), y Towards a Transformation of Mexico’s Security Strategy (Guerrero, 2013).

adicionalmente, se buscó generar orden⁶³ y basar la estrategia en la coordinación⁶⁴.

Diagrama 2. Evolución de la política de Seguridad Nacional en México



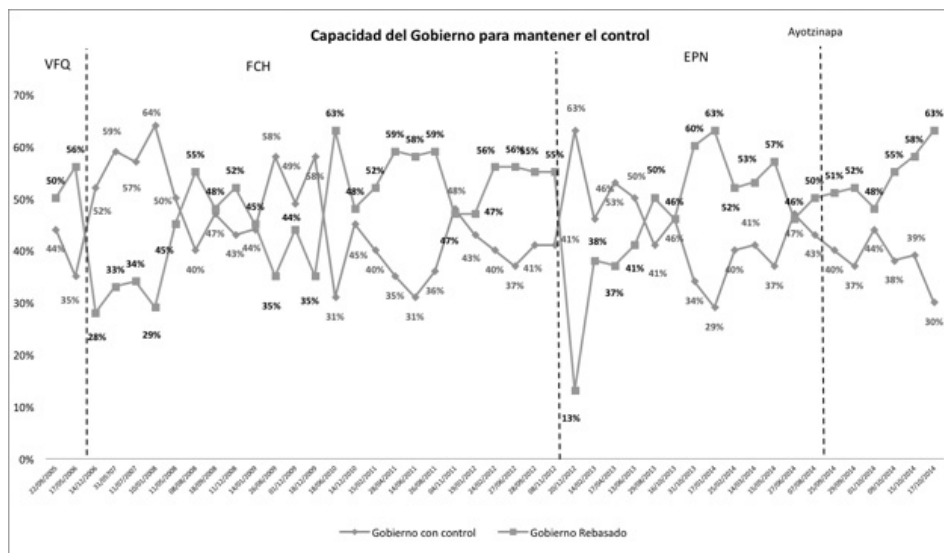
Fuente: Elaboración propia.

En este marco analítico de la historia de la Seguridad Nacional, se destaca a continuación la percepción que la sociedad mexicana tenía sobre la manera en la que el gobierno mexicano mantenía el orden del país. De acuerdo con los resultados de

63 Mensaje sobre seguridad de Enrique Peña en diciembre de 2012: “se establecerá un sistema de coordinación y cooperación, conducido por la Secretaría de Gobernación. Habrá orden, confianza, responsabilidades y competencias claras en los tres órdenes de Gobierno”.

64 Mensaje sobre seguridad de Miguel Ángel Osorio en diciembre de 2012: “Estos son los datos más reveladores con los que hoy nos estamos enfrentando. Son datos que nos obligan a establecer una estrategia integral, cuya base fundamental sea la coordinación”.

Gráfica 4. Percepción ciudadana sobre la capacidad del gobierno para mantener el control en materia de seguridad



Fuente: BGC, Beltrán, Juárez y Asociados. Información a de octubre de 2014.

la encuesta BCG, Beltrán, Juárez y Asociados que presenta la siguiente Gráfica, se puede apreciar cómo, hacia el final de la administración de Fox, la sociedad percibía que el gobierno no tenía el control; posteriormente, con el cambio de gobierno y las primeras acciones de Felipe Calderón hay un cruce y se alcanza el nivel más alto de percepción de control gubernamental (64 por ciento) en 2008. A partir de ese momento y con los incrementos de violencia, se observa un nuevo punto de inflexión y la percepción de que el gobierno mantiene el control cae hasta 47 por ciento. Se recupera en algunos otros momentos del sexenio, pero el cierre de la administración muestra una clara tendencia de que el gobierno había sido rebasado. Con el cambio de administración federal, la sociedad dio un voto de confianza al nuevo presidente y la percepción de control se incrementó de manera muy importante, con lo que la idea de que el gobierno estaba rebasado cayó hasta 13 por ciento, el nivel más bajo en todo el

periodo de análisis. Sin embargo, eventos como las autodefensas y el caso de violencia en Iguala en contra de estudiantes normalistas de Ayotzinapa en 2014 volvió a generar un punto de inflexión y una tendencia sostenida de la percepción ciudadana sobre que el gobierno había sido, nuevamente, rebasado.

5.3.1 El nuevo andamiaje institucional

La aprobación y publicación de la Ley de Seguridad Nacional (LSN)⁶⁵ cambió el paradigma en torno a esta materia. En primer término, estableció la definición de la Seguridad Nacional como: **“las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano”**⁶⁶ (LSN, artículo 3). En segundo término, fijó los objetivos de esta política: la protección de la nación mexicana, la preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio, el mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno, el mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación y la preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico, social y político del país y sus habitantes (LSN, artículo 3). Finalmente, para la implementación y desarrollo de la política de Seguridad Nacional, la Ley instruía la conformación del Consejo de Seguridad Nacional⁶⁷ como un órgano colegiado en el que se coordinarían las acciones orientadas a preservar la Seguridad Nacional y en él se expondrían y decidirían los principales temas en la materia (LSN, artículo 13).

De acuerdo con la Ley, once funcionarios conforman el Consejo de Seguridad Nacional: el Presidente de la República (PEUM), quien preside el Consejo; el Secretario de Gobernación (SEGOB), quien funge como secretario ejecutivo; el Secretario de la Defensa Nacional (SEDENA); el Secretario de Marina (SEMAR); el Secretario de Seguridad Pública (SSP)⁶⁸; el Secretario de

65 El 31 de enero de 2005.

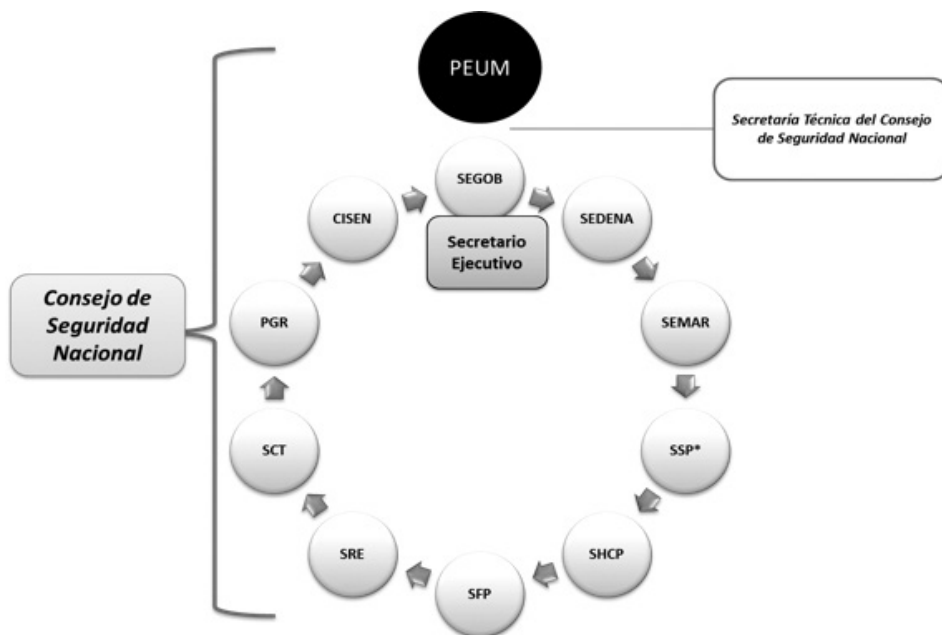
66 Énfasis añadido.

67 Capítulo I Del Consejo de Seguridad Nacional, Ley de Seguridad Nacional.

68 Esta dependencia desapareció administrativamente en 2012, aunque sus funciones fueron absorbidas por la SEGOB.

Hacienda y Crédito Público (SHCP); el Secretario de la Función Pública (SFP); el Secretario de Relaciones Exteriores (SRE); el Secretario de Comunicaciones y Transportes (SCT); el Procurador General de la República (PGR), y el Director General del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) (LSN, artículo 12). Adicionalmente, la Ley contempla la figura de un Secretario Técnico del Consejo, el cual será nombrado por el Presidente de la República, dependerá directamente de él y contará con un equipo técnico especializado y con un presupuesto propio; sin embargo, no será integrante del Consejo (LSN, artículo 15).

Figura 7. Integración del Consejo de Seguridad Nacional



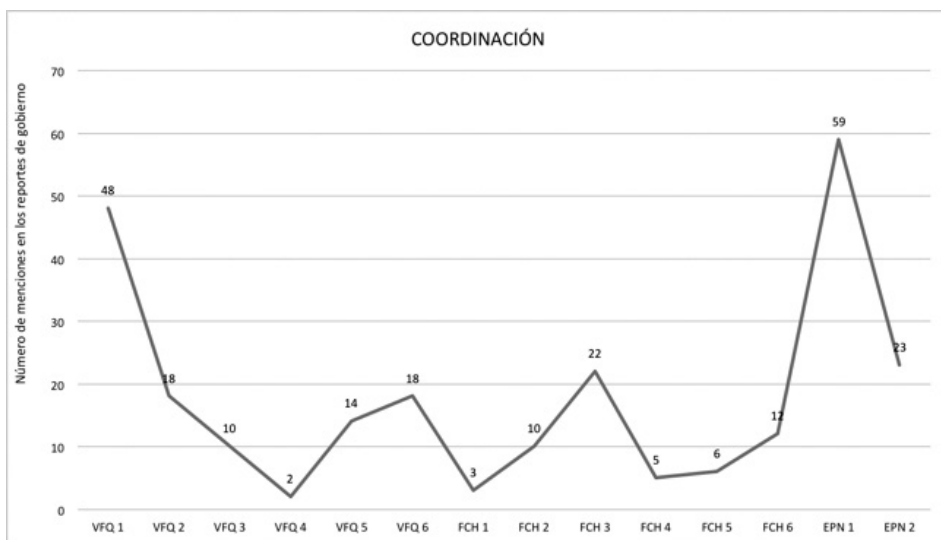
Fuente: Elaboración propia con base en la Ley de Seguridad Nacional (2005).

5.4 Coordinación como elemento fundamental de la política de Seguridad Nacional

La coordinación es un elemento permanente en la política de Seguridad Nacional, que se ha reflejado como una necesidad durante los años de análisis. La coordinación surge como una continua justificación de acciones y, a lo largo del periodo de análisis, es vista, la mayoría de las ocasiones, como un logro por sí misma. En el siguiente gráfico se aprecia el número de veces que la coordinación es referida durante los informes de gobierno como una acción realizada por las instancias de seguridad. El énfasis en la coordinación muestra los puntos de inflexión más relevantes en esta política (Ver gráfica 5).

La coordinación fue altamente referida al inicio de la administración de Vicente Fox, pues la principal demanda en el sector era, justamente, el establecimiento de nuevos esquemas de coordinación. Sin embargo, los esfuerzos fueron insuficientes y la problemática hizo que los ímpetus de coordinación fueran reduciéndose. No obstante, hacia el final de la administración de Fox se retomó un nuevo impulso en torno a la coordinación, el cual desembocó en la elaboración, discusión y aprobación de la Ley de Seguridad Nacional. A pesar de esto, como algunos periodistas de aquellos tiempos hicieron notar, la Ley resultó confusa y contradictoria, pues en lugar de abordar integralmente la Seguridad Nacional, se abocó a la reglamentación de las actividades del CISEN, dejando de lado a las otras instituciones que integraban el Consejo de Seguridad Nacional (Aguayo, 2004). En el gobierno de Felipe Calderón la Coordinación no fue un elemento fundamental, sino más bien un elemento que de manera intrínseca se asumía en las acciones de Seguridad Nacional. Al inicio del mandato de Enrique Peña la coordinación retoma un impulso sin precedente y se vuelve el eje de la política de seguridad, como un objetivo en sí mismo, lo cual permeó en la manera en la que las agencias describían sus acciones en la materia.

Gráfica 5. Coordinación como objetivo de la política de Seguridad Nacional



Fuente: Elaboración propia con base en informes de gobierno.

Paralelamente a la coordinación, otro elemento que las agencias de seguridad reportan en sus informes de gobierno son las modificaciones organizacionales que llevan a cabo. En este sentido, se consideraron todas aquellas acciones que incluían la creación de una nueva agencia o la modificación de su aparato burocrático. Muestra de lo anterior es el siguiente gráfico, en donde el énfasis organizacional presenta tres hitos en el periodo de análisis.

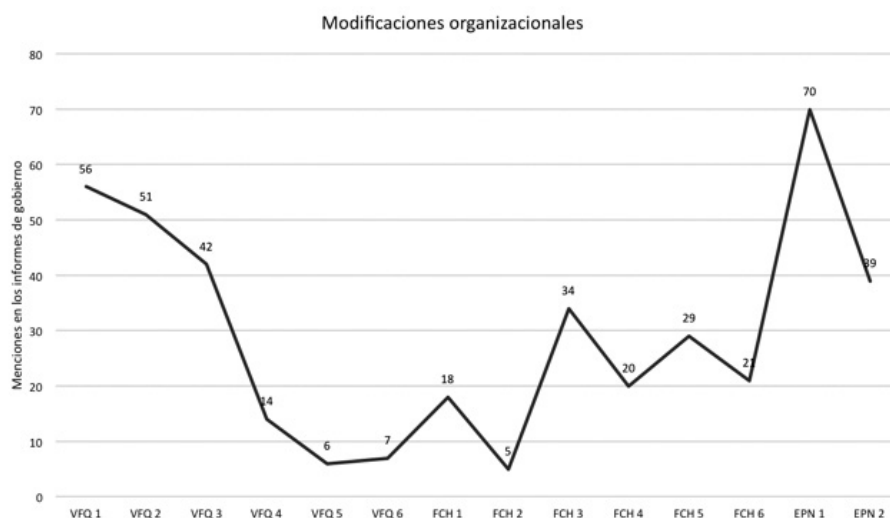
La lógica del ajuste organizacional muestra el impulso de modificación organizacional al inicio del gobierno de Vicente Fox⁶⁹, a la mitad de la administración de Felipe Calderón⁷⁰ y al

69 Creación de la Secretaría de Seguridad Pública y del Consejero de Seguridad Nacional.

70 Aprobación de Leyes del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de la Policía Federal y Reforma del Sistema de Justicia Penal.

inicio del periodo de Enrique Peña⁷¹. El impulso a la coordinación y las modificaciones organizacionales que han estado presentes en la política de Seguridad Nacional durante el periodo de análisis han orientado las dinámicas interorganizacionales y han definido los diferentes esquemas de coordinación. El análisis específico de las cuatro temáticas desarrolladas en este estudio de caso da muestra de ello.

Gráfica 6. Modificaciones organizacionales como objetivo de la política de Seguridad Nacional



Fuente: Elaboración propia con base en informes de gobierno.

5.5 Transformaciones organizacionales en la política de Seguridad Nacional

71 Desaparición de la Secretaría de Seguridad Pública y creación de la Comisión Nacional de Seguridad.

En este apartado se analiza cómo las distintas agencias de Seguridad Nacional se acoplaron en el periodo de análisis a los distintos retos y exigencias que enfrentaban sus respectivos gobiernos. Un primer elemento de análisis es la sustitución de titulares en las dependencias que participan en la política de Seguridad Nacional. En el periodo de análisis (15 años), el país tuvo 8 secretarios de Gobernación⁷², 3 secretarios de la Defensa y 3 secretarios de Marina. En el área de seguridad pública se tuvieron 6 funcionarios⁷³, de los cuales un secretario falleció en un accidente aéreo; en Hacienda y Crédito Público se tuvieron 5 secretarios; en Función Pública, 6 secretarios; en Relaciones Exteriores, 4 secretarios; en SCT hubo 5 titulares; asumieron el cargo 6 Procuradores Generales, 6 Directores Generales del CISEN y 7 titulares de la Secretaría Técnica del Consejo de Seguridad Nacional. Estos numerosos cambios, ajustes y movimientos en las organizaciones son una muestra de la variación que organizacional y administrativamente existió en los años de análisis.

Al comenzar el sexenio del presidente Fox, en 2000, se apostó a nuevos proyectos, como la creación de la Secretaría de Seguridad Pública, separando esta función de la dirección estratégica de la Secretaría de Gobernación. En el periodo de Vicente Fox, los principales funcionarios de seguridad fueron Eduardo Medina Mora, quien se mantuvo como Director General del CISEN hasta 2005, cuando fue designado Secretario de Seguridad Pública, cargo en el que se mantuvo hasta el final de esa administración; al terminar, este funcionario fue designado Procurador General de la República con Felipe Calderón, posteriormente, embajador de México en el Reino Unido y, ya en la administración de Enrique Peña, embajador ante los Estados Unidos⁷⁴. Otro funcionario relevante fue Genero García Luna, quien se desempeñó como Director de la Policía Judicial Federal durante prácticamente toda la administración de Vicente Fox y, al iniciar el gobierno de Felipe Calderón, fue designado Secretario de Seguridad Pública, cargo que desempeñó durante toda la administración.

72 Dos fallecieron en accidentes aéreos: Juan Camilo Mouriño y Francisco Blake Mora.

73 4 secretarios y 2 comisionados.

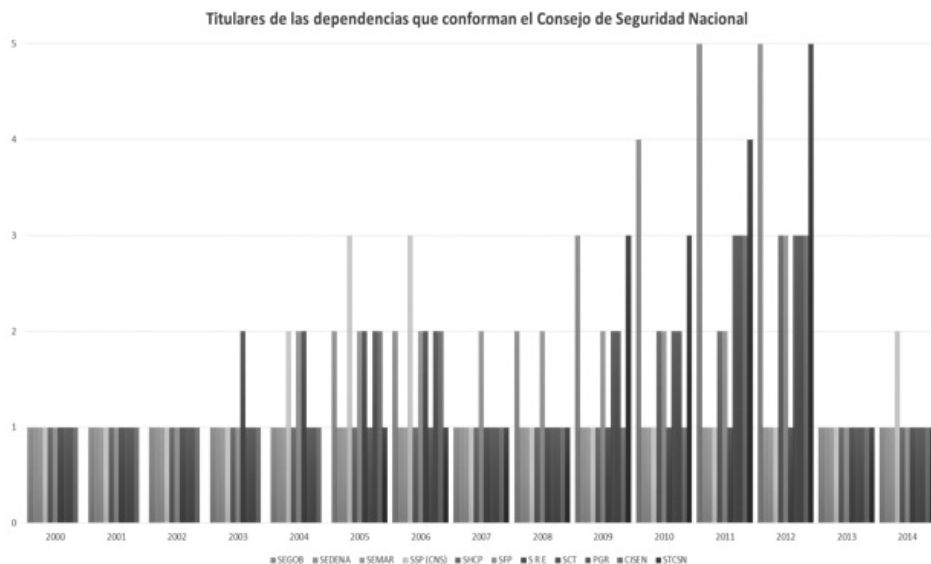
74 Al momento de concluir esta investigación, el funcionario en cuestión fue propuesto y avalado como Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Tabla 10. Titulares de las dependencias de Seguridad Nacional 2001-2014

CONSEJO DE SEGURIDAD NACIONAL			
Dependencia	Nombre	Inicio	Conclusión
SEGOB	Santiago Creel Miranda	1 de diciembre de 2000	1 de junio de 2005
	José Carlos María Albacel Carranza	1 de junio de 2005	30 de noviembre de 2008
	Francisco Javier Ramírez Acuña	1 de diciembre de 2006	15 de enero de 2008
	Juan Camilo Mouriño Terrazo	16 de enero de 2008	4 de noviembre de 2008
	Fernando Francisco Gómez-Mont Urueta	10 de noviembre de 2008	14 de julio de 2010
	José Francisco Blake Mora	14 de octubre de 2010	11 de noviembre de 2011
	Alejandro Alfonso Poiré Romero	17 de noviembre de 2011	30 de noviembre de 2012
SEDENA	Miguel Ángel Osorio Chong	1 de Diciembre de 2012	A la fecha
	Grat Gerardo Clemente Ricardo Vega García	1 de diciembre de 2008-	30 de noviembre de 2008
	Grat Guillermo Galván Galván	1 de diciembre de 2008	30 de noviembre de 2012
SEMAR	Grat. Salvador Cienfuegos Zepeda	1 de Diciembre de 2012	A la fecha
	Almirante Marco Antonio Payrol González	1 de diciembre de 2000	30 de noviembre de 2008
	Almirante Mariano Francisco Saynez Mendocsa	1 de diciembre de 2008	30 de noviembre de 2012
CNS (Antes SSP)	Almirante Vidal Francisco Soberón Sanz	1 de Diciembre de 2012	A la fecha
	Alejandro Gertz Manero	1 de diciembre de 2000	3 de junio de 2004
	Ramón Martín Huerta	7 de junio de 2004	21 de septiembre de 2005
	Eduardo Medina Mora	27 de junio de 2005	30 de noviembre de 2006
	Genaro García Luna	1 de diciembre de 2006	30 de noviembre de 2012
	Manuel Mondragón y Kalb	1 de diciembre de 2012	18 de marzo de 2014
	Monte Alejandro Rubido García	17 de marzo de 2014	27 de agosto de 2015
SHCP	Francisco Gil Díaz	1 de diciembre de 2000	30 de noviembre de 2006
	Agustín Guillermo Carstena Carstena	1 de diciembre de 2008	9 de diciembre de 2009
	Ernesto Javier Cordero Anayo	9 de diciembre de 2009	9 de septiembre de 2011
	José Antonio Meade Kuribrea	1 de diciembre de 2012	27 de agosto de 2015
	Luis Videgaray Caso	1 de Diciembre de 2012	7 de septiembre de 2016
SFP	Francisco Barris Terrazas	1 de diciembre de 2000	10 de abril de 2003
	Eduardo Romero Ramos	10 de abril de 2003	1 de diciembre de 2006
	Germán Martínez Cárdenas	1 de diciembre de 2006	27 de septiembre de 2007
	Salvador Vega Casillas	27 de septiembre de 2007	14 de diciembre de 2011
	Rafael Morgan Ríos	14 de diciembre de 2011	30 de noviembre de 2012
SRE	Julián Alfonso Olivas Ugaldé	1 de diciembre de 2012	3 de febrero de 2015
	Jorge Castañeda Gutman	1 de diciembre de 2000	10 de enero de 2003
	Luis Ernesto Derbez Bautista	Enero de 2003	30 de noviembre de 2008
	Patricia Espinosa Castellano	1 de diciembre de 2008	30 de noviembre de 2012
	José Antonio Meade Kuribrea	1 de diciembre de 2012	27 de agosto de 2015
SCT	Pedro Censola y Weber	1 de diciembre de 2000	30 de noviembre de 2006
	Luis Manuel Enrique Téllez Kuentzer	1 de diciembre de 2006	3 de marzo de 2009
	Juan Francisco Molinar Horcasillas	3 de marzo de 2009	7 de enero de 2011
	Dionisio Pérez-Jacome Friscione	7 de enero de 2011	30 de noviembre de 2012
	Gerardo Ruiz Esparza	1 de diciembre de 2012	A la fecha
PGR	Rafael Marcial Macedo de la Concha	1 de diciembre de 2000	27 de abril de 2005
	Daniel Francisco Cabeza de Vaca Hernández	27 de abril de 2005	30 de noviembre de 2008
	Eduardo Tomás Medina-Mora Icaza	7 de diciembre de 2008	7 de septiembre de 2009
	Arturo Chávez Chávez	24 de septiembre de 2009	31 de marzo de 2011
	Marisela Morales Ibañez	7 de abril de 2011	30 de noviembre de 2012
CISEN	Jesús Murillo Karam	4 de diciembre de 2012	27 de febrero de 2015
	Eduardo Medina-Mora Icaza	1 de diciembre de 2000	1 de octubre de 2005
	Jaime Domingo López Buitrón	2 de octubre de 2005	31 de diciembre de 2008
	Guillermo Valdeés Castellanos	1 de enero de 2007	1 de septiembre de 2011
	Alejandro Poiré Romero	01 de septiembre de 2011	31 de octubre de 2011
Secretaría Técnica del Consejo de Seguridad Nacional	Jaime Domingo López Buitrón	01 de noviembre de 2011	30 de noviembre de 2012
	Eugenio Imaz Gispert	01 de diciembre de 2012	A la fecha
	Jorge Alejandro Vázquez	diciembre de 2005	diciembre de 2006
	Sigrid Artz Colunga	diciembre de 2006	abril de 2009
	Monte Alejandro Rubido García	abril de 2009	noviembre de 2009
	Jorge Tello Peón	diciembre de 2009	agosto de 2010
	Alejandro Poiré Romero	agosto de 2010	septiembre de 2011
	Jessica Duque Roquerio	septiembre de 2011	noviembre de 2012
	Mauricio Dávila Morlotte	enero de 2013	agosto de 2015

Fuente: Elaboración propia.

Gráfica 7. Número de titulares de las dependencias de Seguridad Nacional 2001-2014



Fuente: Elaboración propia.

En materia de Seguridad Nacional, el gobierno de Vicente Fox enfrentó fuertes resistencias y bloqueos en su propósito de reformar e institucionalizar la política de Seguridad Nacional. La creación de la Consejería de Seguridad Nacional fue el ajuste organizacional más innovador en los años de análisis; sin embargo, el proyecto no se consolidó y, en 2003, se suprimió la figura y se reconstituyó el Gabinete de Seguridad Nacional (instituido en el sexenio de Carlos Salinas), con lo que el proceso de transformación se detuvo y dio pie a la formalización de lo ya existente.

Por otro lado, la Ley aprobada en 2005 fue criticada fuertemente en su momento, pues resultó omisa en regular a los organismos de inteligencia militar y no reglamentar de manera integral a todas las dependencias involucradas (Torres, 2006). Otras críticas señalan que la Ley establecía las amenazas a la Seguridad

Nacional como un asunto de temas y no de grado, condición que podía volverla obsoleta, pues era factible que las amenazas evolucionaran y se modificaran a través del tiempo.

A pesar de que la publicación de la Ley de Seguridad en 2005 parecía haber resuelto las disputas organizacionales, éstas continuaron en torno a la publicación del reglamento de la Ley hacia finales de aquel año. Notas periodísticas de la época señalan intenciones de obstaculizar y dinamitar la figura del Secretario Técnico establecida en la normatividad (Torres, 2005). En los meses previos a la publicación del reglamento, existió una fuerte discusión mediática debido a supuestas filtraciones de borradores de este documento, lo cual distrajo la atención sobre su publicación (Méndez, 2005; Martínez, 2005). Por este motivo, el plazo para expedir el reglamento no se cumplió y fue hasta el último día del gobierno de Fox que se pudo publicar una normatividad que no reglamentaba la Ley, sino, eufemísticamente, “las acciones ejecutivas en materia de Seguridad Nacional”.

Este desfase favoreció la ambigüedad y dejó poca claridad entre las acciones que la Ley otorga al Secretario Técnico y las responsabilidades asumidas por CISEN en el reglamento. A pesar de que el objetivo de la Ley de Seguridad Nacional era establecer un nuevo equilibrio de fuerzas entre los distintos órganos de inteligencia, tanto civiles como militares, así como la creación de un secretario técnico que en los hechos fungiera como asesor presidencial en la materia, las posteriores discusiones y determinaciones del reglamento, lejos de fortalecer al órgano colegiado, consolidaron la figura del Secretario Ejecutivo, el Secretario de Gobernación, en detrimento del Secretario Técnico (Castillo, 2005). El limbo reglamentario en materia de Seguridad Nacional ahondó la descoordinación en la inteligencia estratégica y operativa del estado mexicano, y dejó intacta la rivalidad entre quienes la conducían (Martínez, 2008). De acuerdo con Benítez Manaut (2009), el gobierno de Vicente Fox, al no transformar las estructuras de seguridad ni modificar la composición orgánica de la SEDENA y la SEMAR, permitió que el proceso de decisiones en seguridad y defensa que predominó durante el régimen autoritario encabezado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) siguiera siendo prácticamente el mismo. Este esquema de Seguridad Nacional

fue heredado al Presidente Felipe Calderón, quien diseñó su política con este andamiaje institucional.

El inicio de la administración de Felipe Calderón estuvo marcado por el arranque de los operativos en contra de la delincuencia organizada (Aguayo, 2007), lo que le generó importantes respaldos de percepciones favorables en la opinión pública. Como parte de la nueva estrategia, mediante un acuerdo entre los titulares de la PGR y la SSP, se unieron temporalmente las fuerzas policiales, Policía Ministerial y Policía Federal, sin la existencia de una reforma legal conducente⁷⁵. García Luna intentó dismantelar la organización que él había creado en el sexenio anterior, la Agencia Federal de Investigación (AFI), con el propósito de fortalecer la Policía Federal Preventiva (PFP), de acuerdo con Kenny, Serrano y Sotomayor, (2012).

Por otra parte, la administración de Peña Nieto comenzó estableciendo que la seguridad, a diferencia de Felipe Calderón, no sería el eje de su gobierno⁷⁶. No obstante, el 17 de diciembre realizó su primera actividad sobre seguridad, la Segunda Sesión Extraordinaria del Consejo Nacional de Seguridad Pública, en la cual estableció:

Que la **coordinación** entre las diversas instancias del Sistema Nacional de Seguridad Pública y las autoridades de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios, no sólo es el eje fundamental del Sistema Nacional de Seguridad Pública, sino que **es primordial para combatir la inseguridad**, toda vez que no debe verse como una problemática aislada que afecta sólo una localidad o región, sino como una relación sistémica, como factor de preponderante influencia en el diseño e implementación de la política pública de la materia (énfasis añadido) (Secretariado Ejecutivo, 2013)⁷⁷.

75 El 25 de abril, en el Diario Oficial de la Federación se publicó el Acuerdo 05/2007 por el que se crea la Instancia de Coordinación de la Policía Federal en el que se adscriben al Secretario de Seguridad Pública el mando de la PFP y de la AFI (SSP, 2007b).

76 El Pacto por México estuvo enfocado principalmente a reformas económicas, administrativas y políticas.

77 Diario Oficial de la Federación, 10 de enero de 2013.

Bajo esta premisa, el gobierno federal planteó una nueva estrategia de seguridad sustentada en la participación ciudadana y la prevención; así como en la definición de una agenda policial, de inteligencia y coordinación. El primer eje de la estrategia se basó en la elaboración del Programa Nacional de Prevención del Delito y la Delincuencia; el segundo, en diseñar un nuevo modelo de carrera policial; el tercero, en fortalecer la Plataforma México y, el último, en el establecimiento de un sistema de coordinación que generaría orden, confianza, jerarquías, mandos claros y corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno. Además, se crearían cinco Instancias Regionales de Coordinación⁷⁸, con el objetivo de homologar e implementar políticas públicas en materia de seguridad pública. En cada región habría representación y participación de SEGOB, SEDENA, SEMAR y PGR.

Otra de las transformaciones administrativas de la nueva estrategia de seguridad la estableció el presidente Peña Nieto en diciembre de 2012, cuando instruyó que la Secretaría de Gobernación se haría cargo de las funciones de seguridad pública: se impulsaría la reorganización de la Policía Federal y se crearía la Gendarmería Nacional que, de acuerdo con lo externado en ese momento, “sería responsable de fortalecer el control territorial en los municipios con mayor debilidad institucional, así como en instalaciones estratégicas como puertos, aeropuertos y fronteras”; en dicho mensaje se comprometió a que, inicialmente, la Gendarmería contaría con 10 mil elementos.

No obstante el ímpetu inicial, algunos autores (Felbab-Brown, 2014) identificaron que los esfuerzos en seguridad de Peña Nieto eran muy parecidos a las políticas de Calderón, como resultado de la inercia institucional. A pesar de hacer de la coordinación su punta de lanza, el gobierno de Peña Nieto ha puesto de manifiesto la pobre coordinación entre las agencias de seguridad, muestra de ello es el repunte de los delitos violentos y el rápido desvanecimiento del enfoque preventivo de la seguridad. La Gendarmería, programada para iniciar con 10 mil elementos,

78 1. Zona Noroeste: Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Sinaloa y Sonora; 2. Zona Noreste: Coahuila, Durango, Nuevo León, San Luis Potosí y Tamaulipas; 3. Zona Occidente: Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Querétaro y Zacatecas; 4. Zona Centro: Distrito Federal, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Morelos, Puebla y Tlaxcala, y 5. Zona Sureste: Campeche, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán.

sólo pudo arrancar con 5 mil y no ha podido incrementar su tamaño, de tal manera que es probable que no se cumpla el objetivo planteado originalmente⁷⁹.

5.6 Transformaciones administrativas y presupuestales en el aparato de Seguridad Nacional

La construcción del andamiaje institucional de Seguridad Nacional en México está marcada por las modificaciones administrativas que se presentaron a lo largo del periodo de análisis. Los énfasis en cada administración son un reflejo de los intereses gubernamentales, así como de la generación de incentivos que facilitarían o no la coordinación.

El 30 de noviembre de 2000, en vísperas del inicio de gobierno de Vicente Fox, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la modificación a la administración pública federal, con la cual se creaba la Secretaría de Seguridad Pública. Esta dependencia asumiría las responsabilidades en torno a seguridad que anteriormente estaban adscritas a la Secretaría de Gobernación; además se le asignaba la prevención del delito y la construcción de sistemas de información para la atención del fenómeno delictivo. El objetivo principal de esta acción fue el acotamiento de la influencia y relevancia de la Secretaría de Gobernación, pues fue la dependencia que cedió atribuciones, presupuesto y recursos humanos.

En 2001, como se ha mencionado previamente, se determinó la creación de la figura del Consejo Presidencial de Seguridad Nacional, como un intento de replantear esta política y adscribir su definición directamente a la Presidencia de la República. No obstante, dicha figura representaba otro recorte de recursos, influencia y alcance a la Secretaría de Gobernación, lo cual afectaba políticamente al entonces Secretario y reducía su capacidad para posicionarse como un posible candidato presidencial (Ruíz, 2005). Uno de los principales objetivos del Consejo Presidencial en Seguridad Nacional era desincorporar al CISEN

79 Versiones periodísticas señalan que la salida de Manuel Mondragón y Kalb de la Comisión Nacional de Seguridad se debió a esta situación (Riva Palacio, 2014)

de la SEGOB y reformar profundamente a esta dependencia. El efecto debilitador en la SEGOB explica el bloqueo institucional para consolidar al Consejero Presidencial, así como su desaparición en 2003. Como parte de los esfuerzos de la SEGOB para detener las acciones para reducir su preeminencia, en 2002 se publicó un nuevo Reglamento Interior en el cual, con el propósito de asegurar la supervivencia del CISEN, se creaba un consejo interinstitucional para supervisarlos.

En contrapartida, a la PGR le fueron otorgadas nuevas funciones y capacidades que la fortalecieron institucionalmente. En 2002 se crea la Agencia Federal de Investigaciones en sustitución de la Policía Judicial Federal, entonces señalada por su corrupción e ineficacia. La nueva corporación fue puesta al mando de Genaro García Luna, quien a partir de 2006 se convertiría en un poderoso Secretario de Seguridad Pública. Adicionalmente a las labores plenamente punitivas, la PGR fortaleció su operación con la creación, en 2003, del Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia (CENAPI), cuyo objetivo es la concentración de información, generación de análisis e inteligencia para el combate de delitos federales. El antecedente de este organismo fue el Centro de Planeación para el Control de Drogas (CENDRO), fundado en la década de los ochentas para separar labores de inteligencia de Seguridad Nacional y labores de inteligencia para la atención del narcotráfico. Finalmente, como parte del fortalecimiento de la PGR, en esta administración también se crea la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada (SIEDO), cuyo primer titular, José Luis Santiago Vasconcelos, se convertiría en una figura clave del círculo de seguridad hasta su muerte, en 2008, junto con el entonces Secretario de Gobernación, Juan Camilo Mouriño.

La creación de la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) en la SHCP representaba un nuevo eslabón institucional que buscaría atacar el lavado de dinero por parte de las organizaciones de la delincuencia organizada y generar inteligencia para contener el financiamiento ilícito de organizaciones criminales en el país.

En el marco de estas transformaciones administrativas, la aprobación de la Ley de Seguridad Nacional en 2005, marca el inicio de un andamiaje nuevo para la política de Seguridad

Nacional. Estos ajustes administrativos revelan cuatro grandes cambios institucionales durante la administración foxista:

1. Esfuerzos por acotar la influencia y el poder burocrático de la SEGOB: separación de las funciones de seguridad pública e intentos por separar la Seguridad Nacional.
2. Esfuerzos para consolidar la generación de información e inteligencia en las agencias mexicanas: Consejero Presidencial de Seguridad Nacional en la Oficina de la Presidencia, CENAPI en PGR y la UIF en SHCP.
3. Fortalecimiento de la PGR. Creación de una poderosa estructura en la SIEDO para la atención de los delitos federales relacionados con la delincuencia organizada.
4. Resolver la coordinación de manera normativa. Frente a los nuevos actores y los conflictos burocráticos que caracterizaron este periodo, así como la intención de evitar tentaciones de desaparecer al CISEN en el futuro, se buscó resolver las disputas burocráticas mediante una Ley de Seguridad Nacional que obligaba a todos los actores involucrados a coordinarse para la atención de dicha temática.

El sexenio calderonista fue caracterizado por un marcado fortalecimiento de la Secretaría de Seguridad Pública en detrimento del resto de las instancias relacionadas con Seguridad Nacional. La apuesta por la SSP quedó manifiesta con el crecimiento sin precedentes de la Policía Federal, que pasó de 6 mil elementos en 2006 a 36 mil en 2012. Este incremento requirió una fuerte inversión pública para sostener el crecimiento de la plantilla, su equipamiento y despliegue. Adicional a lo anterior, el apoyo que se derivó de la Iniciativa Mérida⁸⁰, permitió en 2008 el inicio de operaciones de la Plataforma México⁸¹, así como la publicación de una nueva Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública⁸², y la Ley de la Policía Federal en 2009⁸³. Estas nuevas normativas ampliaron la influencia y

80 Para un análisis detallado de la Iniciativa Mérida ver Chabat (2014).

81 Ver: "Plataforma México", Secretaría de Seguridad Pública (2007).

82 Adscrito en ese momento a la propia Secretaría de Seguridad Pública.

83 De acuerdo con la Ley publicada el 1 de junio de 2009, la Policía Federal se integra por la División de Inteligencia, la División de Investigación, la División de Seguridad Regional, la División Científica, la División Antidrogas, la División de Fuerzas Federales y la Unidad de Asuntos Internos

la relevancia de la SSP, lo que orilló a que la coordinación fuera subordinada a la preeminencia de esta institución. No obstante, la problemática de seguridad en el país no mostraba los avances que la sociedad demandaba. En este sentido, en 2008 se llevó a cabo la firma del Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad, en el cual se asignaron compromisos específicos al Titular del Ejecutivo Federal, al Poder Legislativo Federal, al Poder Judicial de la Federación, a las entidades federativas, los presidentes municipales, el sector productivo, las asociaciones religiosas, las organizaciones de la sociedad civil y los medios de comunicación⁸⁴. La presión ciudadana fue un factor externo que obligó a las instancias del gobierno federal a reducir sus diferencias y abonar a la coordinación para la generación de resultados. No obstante, las fricciones burocráticas hacia el final de la administración redujeron las posibilidades de una efectiva coordinación.

Finalmente, cabe señalar que otra importante reforma fue la que atenuó las penas por consumo de estupefacientes. Dicha reforma consistió en la modificación, en agosto de 2009, de la Ley General de Salud para incrementar las dosis permitidas para consumo personal de estupefacientes, con lo que en la práctica el consumo de drogas fue despenalizado. Esta modificación normativa permitió liberar capacidad operativa a la PGR, la SSP, así como a las autoridades locales para enfocar esfuerzos hacia delitos de mayor impacto y afectación social.

Los ajustes administrativos mencionados muestran dos grandes cambios institucionales durante la administración calderonista:

1. El fortalecimiento y la preeminencia de la SSP en el marco de las acciones de seguridad.
2. La presión y participación ciudadana puesta de manifiesto en la convocatoria y aprobación del Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y Legalidad, que priorizó la depuración, capacitación y profesionalización policial, el registro y control de la telefonía celular, y el impulso a un nuevo sistema de Justicia Penal.

84 Para más información ver el DOF del 25 de agosto de 2008, en el que se publicó el Acuerdo (SEGOB, 2008a).

En la administración de Enrique Peña Nieto el énfasis estuvo en dar preeminencia a la SEGOB para convertirla en el eje de la política de seguridad. En este sentido, la primera acción consistió en la extinción de la Secretaría de Seguridad Pública en 2013 (Presidencia, 2013), así como en la adscripción de la Policía Federal, el Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social, y el Servicio de Protección Federal (Presidencia, 2013) y con la creación de la Comisión Nacional de Seguridad⁸⁵. Bajo este nuevo andamiaje institucional, la SEGOB encabezó los esfuerzos gubernamentales de seguridad; como parte de estas nuevas funciones, en julio de 2014 se materializa la creación de la Gendarmería Nacional⁸⁶ como una división de la Policía Federal⁸⁷, con estas acciones, la SEGOB, administrativa, financiera y políticamente, se vuelve el referente y elemento de aglutinación de los esfuerzos y acciones en la materia. Adicionalmente, otro esfuerzo institucional fue el robustecimiento de la PGR, la cual tuvo un rediseño institucional con la creación de la Agencia de Investigación Criminal en 2013, en la cual se concentraron los esfuerzos de la Policía Federal Ministerial, los servicios periciales y el área de inteligencia de la PGR, el Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia (CENAPI). Adicionalmente, en diciembre de 2012 se creó la Coordinación General de Información y Análisis Financiero de la PGR con la intención de mejorar las acciones en contra del lavado de dinero.

Los ajustes administrativos mencionados muestran dos grandes cambios institucionales durante la administración de Peña Nieto:

85 De acuerdo con el Reglamento Interior de la SEGOB, publicado en el DOF el 2 de abril de 2013, la CNS tiene las siguientes áreas: Unidad de Planeación, Prospectiva y Seguridad Privada, Unidad de Desarrollo e Integración Institucional, Unidad de Información para la Seguridad Pública, Unidad de Servicios y Formación Policial y la Inspectoría General.

86 El 22 de agosto se abanderó y se presentó públicamente la nueva División de Gendarmería, la cual, de acuerdo con la normatividad estaba “preparada para proteger en zonas de alto índice delictivo, actuar en caso de debilidad institucional y hacer frente a la delincuencia organizada”.

87 De acuerdo con el decreto de reforma del Reglamento de la Ley de la Policía Federal, publicado en el DOF del 22 de agosto de 2014 (Presidencia, 2014).

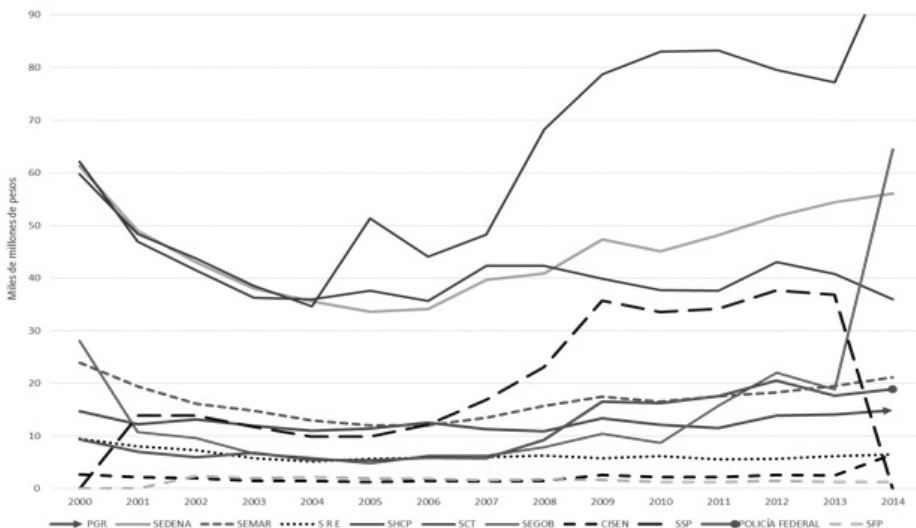
1. La preponderancia política y administrativa de la SEGOB para encabezar las acciones y la coordinación en materia de seguridad.
2. La reorganización de la PGR para fortalecer su eficacia para la atención de los delitos e incrementar sus capacidades para la prevención y detección de lavado de dinero.

5.6.1 Evolución Presupuestal

Encuanto a la evolución del presupuesto, la asignación de recursos públicos a cada una de las once dependencias involucradas en la Seguridad Nacional es un reflejo de las modificaciones y cambios organizacionales que se fueron generando en el periodo de análisis. Para rastrear las asignaciones, se revisó el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para los años 2001 a 2015 y se sistematizó la información correspondiente. Posteriormente, se deflactaron las cifras para realizar el comparativo en términos reales.

Al respecto, la Gráfica siguiente permite observar la preeminencia de SEDENA, SCT y SHCP en el periodo de Fox y la considerable reducción del presupuesto a la SEGOB. En el periodo de Calderón destaca el respaldo financiero a la SSP en detrimento del resto de las instancias. En el caso del Gobierno de Peña Nieto, se puede apreciar el notable reajuste en la asignación de los recursos y el respaldo financiero a la SEGOB. Es de notar también el crecimiento constante del presupuesto de SEDENA y SEMAR a partir de 2007, así como el considerable repunte de los recursos asignados al CISEN en 2014. El caso de SCT es sobresaliente, pues, por un margen muy elevado, es la dependencia relacionada a temas de Seguridad Nacional con mayor asignación de gasto público. No obstante, dicha dependencia es una de las menos relevantes en cuanto a la definición y priorización de acciones en esta política pública.

Gráfica 8. Presupuesto asignado a dependencias de Seguridad Nacional en México (presupuesto en términos reales; año base 2008)



Fuente: Elaboración propia con base en información del Presupuesto de Egresos de la Federación para cada dependencia de Seguridad Nacional (SHCP, 2000-2014).

Una vez planeado el contexto general de la Seguridad Nacional en México, se presenta a continuación cada una de las temáticas seleccionadas, así como su análisis organizacional y político administrativo.

5.7 Coordinación para la atención de desastres naturales

En este apartado se presenta el primero de los cuatro temas seleccionados como parte del estudio de caso. Los desastres naturales se han convertido en una amenaza a la Seguridad Nacional por los costos en vidas humanas, así como las afectaciones a la infraestructura estratégica nacional (puentes,

carreteras, torres de transmisión eléctrica, edificios, entre otros) que año con año obligan a las instancias de seguridad del gobierno mexicano a monitorear, prevenir, atender y resolver situaciones de emergencia.

5.7.1 Antecedentes

Las primeras acciones del gobierno mexicano para apoyar a la población en caso de desastres naturales se remontan a 1966, cuando la SEDENA elaboró y aplicó por primera vez el Plan DN-III-E. Dicho Plan establece los lineamientos generales que aplican a la SEDENA para realizar actividades de auxilio a la población civil en caso de cualquier tipo de desastre (Gobierno de la República, 2014). Por su parte, la SEMAR tiene, para los mismos fines, el Plan Marina, el cual fue formalizado y operacionalizado en el año 2001; sin embargo, cabe resaltar que muchas de las actividades que se desarrollan fueron implementadas varias décadas antes.

La acción gubernamental de atención a desastres naturales en México, inició formalmente con el terremoto que afectó a la Ciudad de México en septiembre de 1985. En aquella ocasión, la desorganización, la falta de claridad y de coordinación entre las agencias involucradas quedó evidenciada ante la reacción tardía e inoportuna que hubo por parte del gobierno federal (Ramírez, 2005; Gobierno de la República, 2014). A partir de entonces, los desastres naturales han sido considerados como una amenaza a la Seguridad Nacional y se ha desarrollado un importante andamiaje institucional y financiero para atender esta problemática. En 1986 se creó el Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC). Su principal objetivo es establecer un sistema que permitiera a las autoridades y a la sociedad civil coordinarse de una manera eficiente y rápida en caso de un desastre. El Sistema es operado por el Coordinador General de Protección Civil, instancia dependiente del Secretario de Gobernación. A finales de la década de los noventa se establece el Fondo Nacional de Prevención de Desastres (FONDEN), como un mecanismo presupuestario para asegurar recursos económicos de manera eficaz y oportuna para la rehabilitación

de la infraestructura federal y estatal afectada por desastres naturales (SEGOB, 2012)⁸⁸.

5.7.2 Contexto general

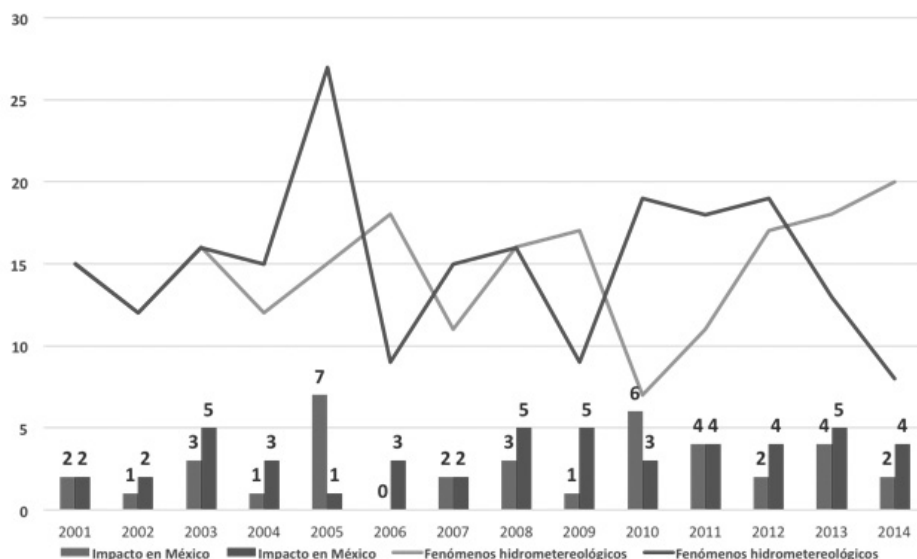
México es un país proclive a fenómenos naturales con alto grado de afectación. De acuerdo con Vega García (1988) la diversidad geográfica del país y los distintos ecosistemas que coexisten en él, lo hacen vulnerable a importantes afectaciones por desastres naturales. La agenda nacional de riesgos (CISEN, 2009) señala que las zonas más vulnerables del país con respecto a los desastres naturales son:

- **Lluvias y huracanes:** las entidades propensas a padecer este tipo de fenómeno natural son Quintana Roo, Yucatán, Tabasco, Chiapas, Veracruz, Guerrero y Baja California Sur. En el periodo de análisis de esta investigación, en promedio, cada año golpean al país 6 fenómenos hidrometeorológicos⁸⁹, lo que requiere un ejercicio continuo y sistemático de acciones coordinadas para evitar que sus impactos tengan afectaciones en vidas humanas y que los daños materiales se reduzcan al mínimo y no pongan en riesgo instalaciones estratégicas. (Ver Gráfica 9, pág. siguiente).
- **Sismos:** el país se encuentra en una zona de alta actividad sísmica; en este sentido, las entidades que continuamente son afectadas por movimientos telúricos son Baja California, la Ciudad de México y su Zona Conurbada, Guerrero y Oaxaca. En el periodo de análisis, se registraron 14 sismos de una intensidad de entre 6 y 6.9 grados Richter, así como 3 sismos con intensidad superior a los 7 grados. Lo anterior muestra el continuo riesgo y la necesaria interdependencia para que las instancias de seguridad realicen acciones que eviten la pérdida de vidas humanas y se logren mitigar las afectaciones materiales.

88 Para una descripción completa sobre el FONDEN ver World Bank (2013).

89 Huracán o tormenta tropical.

Gráfico 9. Fenómenos Hidrometeorológicos registrados 2001-2014



Fuente: Elaboración propia con base en información de la Comisión Nacional del Agua.

Tabla 11. Número de Sismos registrados en México 2001-2014

AÑO	TOTAL DE SISMOS	MAGNITUD (Grados Richter)						
		0-2.9	3-3.9	4-4.9	5-5.9	6-6.9	7-7.9	8-8.9
2001	1,344	8	704	585	32	6	0	0
2002	1,688	4	880	760	40	4	0	0
2003	1,323	5	728	568	18	3	1	0
2004	1,346	2	669	639	33	3	0	0

AÑO	TOTAL DE SISMOS	MAGNITUD (Grados Richter)						
		0-2.9	3-3.9	4-4.9	5-5.9	6-6.9	7-7.9	8-8.9
2005	1,210	1	678	514	17	0	0	0
2006	1,355	0	792	544	19	0	0	0
2007	1,528	1	728	764	33	2	0	0
2008	1,955	4	1154	780	15	2	0	0
2009	2,302	5	1648	611	37	1	0	0
2010	3,462	23	2454	954	27	3	1	0
2011	4,272	44	3357	839	27	5	0	0
2012	5,244	21	4106	1054	50	10	2	0
2013	5,360	56	4221	1046	33	4	0	0
2014	7,607	237	6365	953	43	7	1	0

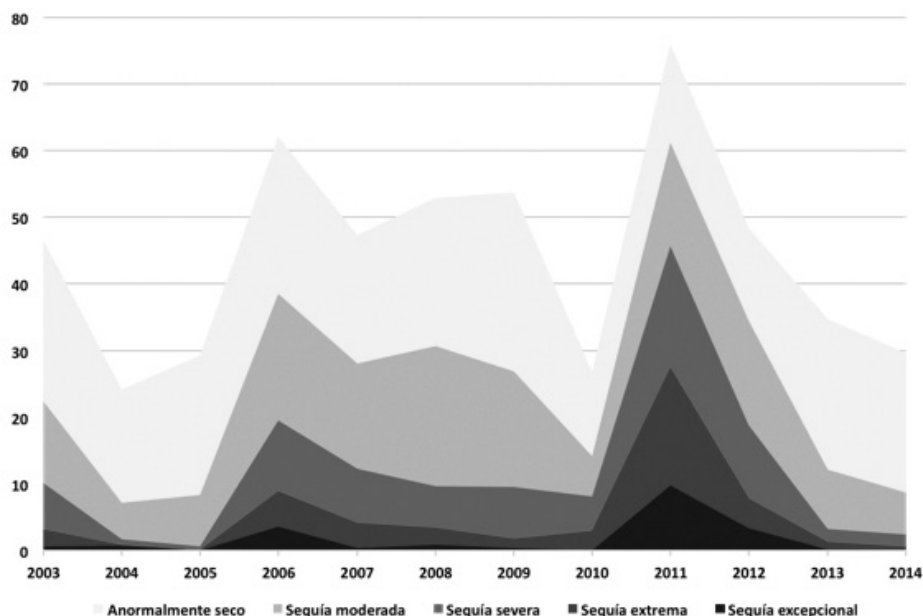
Fuente: Servicio Sismológico Nacional.

- **Actividad volcánica:** Las entidades que se encuentran en riesgo continuo por este tipo de afectaciones son Colima, Estado de México, Jalisco, Morelos y Puebla. De acuerdo con información del Centro Nacional de Prevención de Desastres, en México existen tres mil volcanes, de los cuales 14 registran actividad volcánica. El volcán de mayor alerta en el país desde 1994 es el Popocatepetl, el cual registra actividad desde entonces y eventualmente podría generar una erupción y afectación a localidades de tres entidades en un diámetro de 70 kilómetros en torno a este volcán.
- **Sequías:** son otro elemento de riesgo de afectación natural al país; los estados donde mayores afectaciones generan son Chihuahua, Durango, Sinaloa y Zacatecas. De acuerdo con el Monitor de Sequía en México⁹⁰, que elabora el Servicio Meteorológico Nacional, el país enfrentó fuertes sequías en el año 2006 y en el 2011, como lo muestra el siguiente gráfico. Para este tipo de afectaciones, las instancias de seguridad

90 Disponible en <http://smn.cna.gob.mx/es/climatologia/monitor-de-sequia/monitor-de-sequia-en-mexico>

están en continuo intercambio de información para poder atender a la población y evitar que dichas afectaciones pongan en riesgo la vida de los ciudadanos.

Gráfico 10. Porcentaje de área afectada por sequía en México 2003-2014



Fuente: Elaboración propia con base en información de la Comisión Nacional del Agua.

Durante la administración de Vicente Fox, las acciones relacionadas con la atención a desastres naturales estuvieron inscritas en el capítulo de Seguridad Nacional del Plan Nacional de Desarrollo. Ahí se expone sobre “el creciente deterioro ambiental, particularmente la deforestación” y sobre “los efectos adversos de los fenómenos hidrometeorológicos, tectónicos y volcánicos causantes de desastres que ponen en riesgo la

vida y las propiedades de la población” (Presidencia, 2001). Adicionalmente, dentro del apartado de Seguridad Nacional, se propusieron líneas de acción sobre atención a desastres naturales en el sentido de: “Realizar un análisis exhaustivo de los riesgos a fin de diseñar las políticas para su prevención y contención”.

En el mismo sentido, en el Programa para la Seguridad Nacional 2009-2012, se define explícitamente que:

Un **riesgo a la Seguridad Nacional** es aquel antagonismo a la Seguridad Nacional que no teniendo el carácter de amenaza conforme a la Ley, implica una condición interna o externa generada por situaciones políticas, económicas, sociales o agentes no estatales, así como **por desastres naturales, de origen humano o epidemias**, cuya presencia pudiera poner en entredicho el desarrollo nacional (énfasis añadido) (SEGOB, 2009).

En el mismo sentido, la línea de acción 2.2.18 de dicho plan establece el objetivo de: “Desplegar acciones para **prevenir impactos** graves que sobre el desarrollo del país puedan tener **desastres naturales** y de aquellos causados por el hombre” (énfasis añadido).

En lo que respecta al Programa 2014-2018, los desastres naturales son definidos como una afectación a la Seguridad Nacional, al mismo nivel que la delincuencia organizada transnacional, la ciberseguridad, flujos migratorios irregulares, terrorismo y armas de destrucción masiva, en los siguientes términos:

En virtud de su ubicación geográfica, sus condiciones geológicas y el impacto de fenómenos globales, México es un país susceptible a la ocurrencia de desastres de origen natural vinculados con las condiciones de sismicidad del país, la actividad volcánica y los fenómenos hidrometeorológicos, especialmente aquellos derivados del cambio climático. Al mismo tiempo, es un país expuesto a escenarios de riesgo de carácter antropogénico, como los incendios forestales, los derrames químicos y las

emergencias radiológicas. Todas **estas circunstancias pueden tener un impacto directo sobre la seguridad de nuestras instalaciones estratégicas, la cohesión social de nuestras comunidades y la integridad física, el bienestar y el patrimonio de la ciudadanía** (énfasis añadido) (Gobierno de la República, 2013).

De esta manera, la atención de desastres naturales es considerada, de acuerdo con la programación del gobierno mexicano, como una acción y como un objetivo estratégico de seguridad nacional.

5.7.3 Elementos de interdependencia

De acuerdo con el Atlas Nacional de Riesgos, los desastres registrados en el país para el periodo de análisis son cerca de 6 mil y han representado el fallecimiento de 6,923 personas, así como la afectación de 24.5 millones de personas y un impacto económico cercano a los 400 millones de pesos. Estas cifras muestran el impacto de los fenómenos naturales a la estabilidad nacional, así como la necesidad del gobierno federal por concretar esquemas de coordinación entre las agencias de Seguridad Nacional para poder atender esta diversidad tan amplia de problemáticas. Ninguna dependencia de seguridad, por sus propios recursos y capacidades podría atender esta problemática; por otra parte, que los fenómenos sean continuos provoca que los actores puedan prevenir los comportamientos esperados y asegurar mejores condiciones para actuar de manera coordinada.

Para la correcta atención a estas amenazas, institucionalmente se han establecido algunos mecanismos que permiten atender estas emergencias. En junio de 2012, se expidió la Ley de Protección Civil; a través de la cual se asignan responsabilidades específicas para las dependencias federales, se creó el Consejo

Cuadro 2. Impactos de Desastres geológicos, hidrometeorológicos, químicos, sanitarios y socio-organizativos en México 2001-2014

Año	Desastres	Defunciones	Población afectada	Total de daños (mdp)
2001	19	14	8,794 personas	2,661
2002	266	452	7.3 millones de personas	11,225
2003	469	523	1.15 millones de personas	6,972
2004	476	336	141,836 personas	837
2005	379	518	826,532 personas	45,425
2006	388	708	545,132 personas	432
2007	360	529	3.059 millones de personas	50,700
2008	482	530	1.502 millones de personas	14,223
2009	532	608	579,737 personas	14,611
2010	436	543	1.992 millones de personas	92,146
2011	532	427	1.775 millones de personas	41,515
2012	554	623	1.026 millones de personas	16,642
2013	431	635	3.169 millones de personas	57,387
2014	405	477	1.412 millones de personas	32,932
TOTAL	5,729	6,923	24.48 millones de personas	387,708

Fuente: Elaboración propia con base en información del Atlas Nacional de Riesgos, disponible en <http://www.atlasnacionalderiesgos.gob.mx>

Nacional de Protección Civil⁹¹ y se determinaron criterios para la asignación de recursos económicos en esta materia. Con estos instrumentos, la atención a los desastres naturales se ha fortalecido y permitido que, en términos generales, la población reconozca las acciones gubernamentales en este ámbito como positivas.

5.7.3.1 Conflicto burocrático

La coordinación de las acciones en materia de atención a desastres naturales, así como lo relacionado con la protección civil, de acuerdo con el artículo 19 de la Ley General de Protección Civil (LGPC) está a cargo de una Coordinación Nacional, dependiente de la Secretaría de Gobernación. En la misma normatividad, se señala que “en situaciones de emergencia, el auxilio a la población debe constituirse en una función prioritaria de la protección civil, por lo que las instancias de coordinación deberán actuar en forma conjunta y ordenada” (LGPC, artículo 19). Asimismo, la Ley señala la participación explícita y detallada de la SEDENA, la SEMAR, la SHCP, la SRE y la SEGOB.

Estas acciones establecidas en la regulación no excluyen ni sustituyen a los programas ya establecidos por las propias agencias de manera previa. Esto último significa que las agencias pueden participar y atender la coordinación para desastres naturales sin que ello implique dejar de hacer lo que cada una de ellas ya ha determinado de manera individual. Así, se reduce la posibilidad de conflicto y asignan condiciones claras de responsabilidad para los actores.

5.7.3.2 Mecanismos de toma de decisiones

Como elemento de Seguridad Nacional, la atención a fenómenos naturales destaca por la protección y garantía de continuidad

91 Integrado por el Presidente de la República, los Secretarios de Estado, los Gobernadores y los integrantes de las comisiones de protección civil en el Congreso.

de las instalaciones estratégicas del país. De acuerdo con el artículo 146 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, las instalaciones estratégicas son:

espacios, inmuebles, construcciones, muebles, equipo y demás bienes, destinados al funcionamiento, mantenimiento y operación de las actividades consideradas como estratégicas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de aquellas que tiendan a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, en términos de la Ley de Seguridad Nacional.

En este sentido, frente a fenómenos y desastres naturales, además de la prioridad que representa el salvar la vida humana, se encuentra la conservación de las instalaciones estratégicas para asegurar la operación eléctrica, carretera, de comunicaciones de la región; la operación de esta función de protección de la infraestructura estratégica corresponde al Grupo Técnico de Coordinación para la Atención de Instalaciones Estratégicas (GCIE), en el cual la Policía Federal funge como Secretario Técnico. De acuerdo con información oficial, existen en el país alrededor de 546 instalaciones estratégicas consideradas de alta relevancia por el nivel de impacto que tendrían sobre la operación y el funcionamiento normal del país⁹². Las instancias de Seguridad Nacional intercambian información sobre sus instalaciones estratégicas, para que pueda asegurarse su protección y garantizar su operación óptima, aun frente a situaciones de fenómenos o desastres naturales. Además, de acuerdo con información recabada en las entrevistas, al interior del Consejo se aprobó en diversos momentos que todas las instancias correspondientes tendrían que asegurarse de que todas las instalaciones estratégicas cumplan con los criterios para su debido resguardo, para evitar poner en riesgo la estabilidad del país. Sin embargo, esta acción ha tenido poco seguimiento y es, quizá, el componente menos coordinado en

92 Algunas de las instalaciones estratégicas son torres de electricidad, torres de comunicaciones (TELMEX), zonas de abasto energético, cuarteles, regimientos, entre otras.

materia de atención a desastres naturales por parte de las instancias de Seguridad Nacional.

5.7.3.3 Recursos disponibles

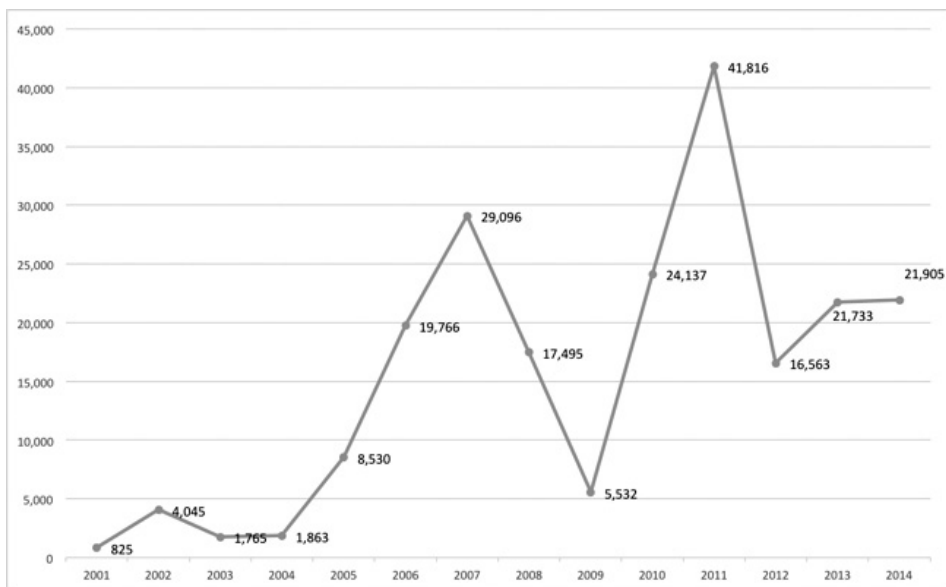
El principal mecanismo financiero para atender las contingencias derivadas de los desastres naturales es el Fondo de Desastres Naturales (FONDEN), el cual fue creado en el Programa de Egresos de la Federación de 1996 y en 1999 se emitieron sus primeras reglas de operación. Originalmente, este Fondo se enfocaba a actividades *ex-post* de rehabilitación y reconstrucción de infraestructura pública afectada por desastres naturales. La instancia responsable del procedimiento de acceso a los recursos del FONDEN y de la emisión de las declaratorias de desastre natural es la SEGOB. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por su parte, es la instancia responsable de los recursos del FONDEN (Global Facility, 2012).

De acuerdo con información del Anexo Estadístico del II Informe de Gobierno de Enrique Peña Nieto, los recursos asignados en materia de atención a desastres se han modificado como lo muestra el siguiente gráfico. Los recursos a este fin se han venido incrementando considerablemente a lo largo del periodo de análisis. Si bien, en el año 2009, en medio de la crisis financiera internacional, se tuvo la mayor reducción de recursos al Fondo, la tendencia creciente se mantuvo y continuó durante los siguientes años, hasta que nuevamente se contrajo la asignación en 2012 y, a partir de entonces, se ha mantenido estable.

5.7.3.4 Grado de institucionalización

A partir de la publicación de la Ley de Protección Civil en junio de 2012, las acciones en esta materia han adoptado un alto grado de institucionalización. La creación de mecanismos de interacción es un elemento que describe con detalle las funciones y responsabilidades que cada uno de los involucrados tiene. De esta manera, la acción gubernamental se establece a través del

*Gráfica 11. Fondo de Desastres Naturales:
Gasto autorizado (mdp), 2001-2014*



Fuente: Anexo Estadístico II Informe de Gobierno, 2014.

Sistema Nacional de Protección Civil, el cual está conformado de la siguiente manera:

- Coordinación Nacional de Protección Civil, cuyo objetivo es específicamente reducir los costos de intercambio de información y de generación de insumos para la atención de desastres naturales.
- El Consejo Nacional de Protección Civil, cuya función es ser el foro para la definición de las grandes directrices en esta materia.
- El Comité Nacional de Emergencias y Desastres de Protección Civil, que delinea los protocolos de actuación frente a emergencia y desastres naturales.

- Otros mecanismos son los grupos de voluntarios y la red nacional de brigadistas comunitarios, lo cual abona a la interacción y corresponsabilidad entre sociedad y gobierno.

Estas figuras administrativas, permiten establecer con claridad los tramos de responsabilidad y describir las funciones y límites de cada uno de los involucrados, lo que favorece la certidumbre de cada uno de los actores.

5.7.4 Elementos de interacción

Esta temática guía la interacción de las agencias de seguridad mediante los Programas Nacionales de Protección Civil. Para el periodo de análisis existen tres programas que delinear cómo desarrollar la interacción entre los actores.

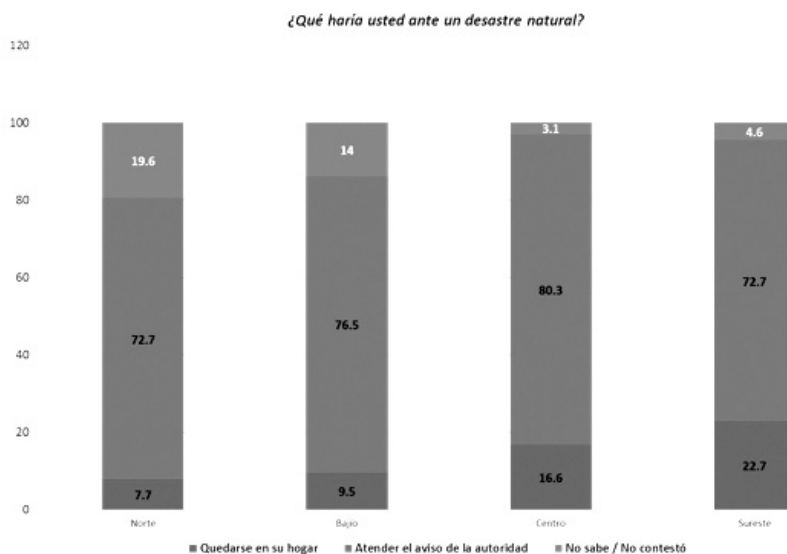
En el Programa 2001-2006 se estableció como principal objetivo consolidar un sistema preventivo “con corresponsabilidad y participación de los tres órdenes de gobierno, población y sectores sociales y privados”. El siguiente Programa fue el de 2008-2012, el cual buscaba generar un enfoque transversal para establecer estrategias de prevención, planeación, administración y atención de emergencias; los retos planeados en este Programa fueron el desarrollo legislativo de normatividad en la materia, el fortalecimiento financiero y el robustecimiento del sistema nacional de protección civil.

Finalmente, el Programa 2014-2018, delineaba la interacción a partir del reconocimiento de un limitado enfoque preventivo en materia de protección civil; dificultades para alertar eficazmente a la población, así como debilidades en el monitoreo y cobertura de los servicios de alerta. De igual manera, se reconocía que, incluso, las dependencias federales carecían de conocimientos especializados en gestión de riesgos y de instrumentos adecuados para compartir información. En este sentido, los objetivos y estrategias de este plan se enfocaban a mejorar los intercambios de información y a eficientar la capacidad de reacción frente a desastres naturales.

5.7.4.1 Relevancia pública

Por las implicaciones sociales y económicas de los desastres naturales, el país ha desarrollado un seguimiento constante a todo lo relacionado con esta temática. Muestra de lo anterior es una encuesta desarrollada en 2010 en la que se muestra la confianza de la población ante las recomendaciones e intervenciones que las instancias gubernamentales realizan al respecto, pues entre el 72% y el 80% de la población del país responde que ante un desastre natural atendería los avisos de la autoridad gubernamental.

Gráfico 12. Relevancia pública de la acción gubernamental en la atención a desastres naturales



Fuente: Mitofsky, Protección Civil, 2010.

5.7.4.2 Actores externos

Cuando se da una afectación a la integridad del país, producto de un desastre natural, existe un primer esfuerzo en el que la prioridad consiste en garantizar, a toda costa, la integridad y la seguridad de las personas. En este sentido la participación de actores externos en la materia no resulta disruptiva pues se desarrolla en respaldo a las acciones ya implementadas y siempre con la intención de fortalecer lo que ya está en operación.

La participación de autoridades locales resulta en adhesión a lo realizado por autoridades federales y con base en criterios homologados y sistematizados, establecidos en la propia Ley de Protección Civil, así como en los Programas Nacionales respectivos. De esta manera, la posibilidad de que actores externos generen impactos disruptivos en la interacción de los actores se reduce considerablemente.

5.7.4.3 Diseño de la estructura de coordinación

La atención a estos fenómenos parte del monitoreo continuo que la SEGOB, a través de Protección Civil realiza continuamente en colaboración con Comisión Nacional del Agua (CONAGUA). Una vez que se identifican situaciones de riesgo, es declarada la alerta y las dependencias con capacidad operativa y de reacción se preparan para desplegar los operativos necesarios. El monitoreo continuo, de acuerdo con los entrevistados, se fortalece con el intercambio de información por parte de las autoridades locales, quienes deben estar atentas a los posibles daños e impactos de los fenómenos. Una vez que las acciones preventivas son puestas en marcha, se preparan los protocolos de despliegue para atender a la población de manera posterior al impacto de algún fenómeno natural. A partir de lo anterior, siempre dentro del marco de sus propios mecanismos, las dependencias despliegan el apoyo y la ayuda humanitaria, mientras que el resto de las dependencias recolecta información sobre los efectos, daños y posibles afectaciones a las instalaciones estratégicas.

5. 7.4.4 Posibilidad de ajustes

A nivel federal, las dependencias ajustan continuamente sus protocolos de acción a través de las distintas experiencias que desarrollan en cada atención a desastres naturales. En el mismo sentido, la definición de la coordinación se encuentra establecida en la Ley, por lo que su modificación requeriría una modificación legal que, en su caso, debería pasar por el Congreso y establecer un acuerdo mínimo entre las distintas fuerzas políticas. Adicionalmente, los protocolos de actuación, como se mencionó al inicio, llevan décadas de operación, con lo cual se han establecido rutinas e interiorizado por los actores, por lo cual su modificación sería altamente costosa en tiempo y recursos.

5.7.5 Elementos de certidumbre

La propia existencia de una Ley asegura a los actores de la política de la Seguridad Nacional, elementos mínimos de certidumbre sobre el accionar y el comportamiento de sus pares. Adicional a ello, la existencia de Programas Nacionales de Protección Civil, que establecen los objetivos y líneas de acción, así como la existencia de protocolos de acción públicos de fácil acceso y consulta, permite que los actores conozcan cómo y de qué manera responderán las distintas dependencias a situaciones de contingencias naturales. La existencia de este tipo de normatividad, permite que los actores puedan programar y desarrollar sus estrategias de actuación en un marco de certidumbre.

5.7.5.1 Rupturas institucionales

En esta temática, de acuerdo con los entrevistados, el conflicto institucional es normal y sucede a nivel operativo, por situaciones muy específicas y acotadas como el tipo de despliegue para atención a la ciudadanía o por los criterios de evacuación y resguardo. No obstante, estos motivos de desencuentro son resueltos, generalmente, cuando suben un nivel de decisión

en la operación y los mandos medios toman determinaciones sobre la manera en la que, conjuntamente, debe ser atendida la emergencia.

5.7.5.2 Desconfianza interorganizacional

La atención a la ciudadanía en condiciones de afectación por desastres naturales es una de las áreas más nobles de la seguridad pues, ante la posibilidad de la pérdida de vidas humanas, las dependencias basan la confianza en sus contrapartes en las experiencias previas y los continuos ejercicios sistemáticos de atención y protección a la población. No obstante lo anterior, la desconfianza puede existir, no en torno a la acción operativa de las instancias, pero sí en el manejo de los recursos y en la implementación de las acciones de reconstrucción.

5.7.5.3 Supervisión y sanciones

Esta temática no está exenta de elementos fallidos que requieren ajuste y sanciones. Al respecto, se realizó una revisión de las observaciones de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) a las instancias de Seguridad Nacional, relacionadas con desastres naturales. El patrón identificado es que las sanciones son principalmente por acciones relacionadas con el manejo de los recursos del FONDEN y por presuntas erogaciones públicas sin contar con evidencia del producto o servicio prestado. Por su propia naturaleza, como la entidad que asigna recursos y como la entidad que los distribuye, la SHCP y la SEGOB son las instancias que resultan las más observadas durante el periodo de análisis.

Destaca como elemento sancionador la realización de estudios de los cuales se desconoció su utilidad para la prevención de riesgos, así como fallas en la integración de información de Seguridad Nacional (ASF, 2009), lo que reduce la capacidad del Estado mexicano para la correcta instrumentación de esta política. De igual manera, la ASF reconoce que las instancias de seguridad adolecen de adecuados mecanismos de coordinación

para las etapas de reconstrucción y señalan que el principio de atención en cuanto desastres naturales debe ser la inmediatez (ASF, 2011).

En 2013 hubo una auditoría especial a la atención a los desastres naturales. En dicha auditoría se detectó que las fallas en esta política se refieren a la incapacidad de incorporar a las entidades federativas en las acciones en la materia, en el uso indebido de recursos públicos para la reconstrucción, en la falta de evidencia sobre el impacto de las acciones de prevención de desastres y en inconsistencias en la operación de los mecanismos de atención a la población afectada por este tipo de fenómenos. Lo anterior muestra que la operación adecuada de la coordinación funciona en el momento de la atención al fenómeno natural, pero padece graves deficiencias en la prevención, generación de información y análisis, así como en los procedimientos de asignación de recursos, seguimiento y comprobación de la reconstrucción.

Tabla 12. Observaciones de la ASF sobre atención a fenómenos naturales 2001-2014

Observaciones de la Auditoría Superior de la Federación

Informe-Cuenta Pública	Dependencias	Evento	Señalamiento / Observación
2002	SHCP	Atención a los daños causados por el Huracán Isidore en Yucatán	Se realizaron pagos por 22.2 mdp sin contar con evidencia de la recepción.
2004	SEGOB	Recursos entregados a entidades federativas por desastres naturales.	Se entregaron bienes a la población sin que existiera declaratoria de emergencia. No se encontró evidencia de que se hayan entregado bienes por 934.5 miles de pesos.

Informe- Cuenta Pública	Dependencias	Evento	Señalamiento / Observación
2005	SHCP	Manejo de los recursos asignados al FONDEN	Los recursos asignados al FONDEN (4,877 mdp) fueron superiores a lo reportado en la cuenta pública del año en cuestión (3,416 mdp).
2006	SHCP	Asignaciones al FONDEN	Se detectaron asignaciones adicionales a la atención a desastres naturales por 989.3 mdp.
2007	SHCP	Falta de comprobación de ejercicio de recursos y de documentación probatoria.	No se proporcionaron estados de cuenta ni recibos para comprobar el depósito y la recepción de 492.7 mdp en las secretarías de Energía, Turismo y Desarrollo Social.
	SEGOB		No se acreditó con documentación las solicitudes presentadas para la atención de desastres naturales por 660 mdp que registró como presupuesto comprometido no pagado.

Informe-Cuenta Pública	Dependencias	Evento	Señalamiento / Observación
2009	SEGOB y CONAGUA	Falta de justificación de los recursos ejercidos y su utilidad.	El CENAPRED elaboró estudios para investigar peligros, riesgos y daños ocasionados por 5 de los nueve tipos de fenómenos geológicos, y de los ocasionados por dos de los 16 tipos de fenómenos hidrometeorológicos, pero desconoció su utilidad en la previsión y prevención de riesgos.
		Fallas en la operación de los sistemas de análisis.	El Sistema de Análisis y Visualización de Escenarios de Riesgo (SAVER) no operó por la falta de información de los Atlas de Riesgo por Inundaciones.
		Fallas en la integración de información de Seguridad Nacional.	No se integró a la Red Nacional de Información de Seguridad Nacional sus bases de datos y sistemas de información de que dispone en materia de fenómenos geológicos e hidrometeorológicos, que pueden producir riesgos, emergencias o desastres.

Informe-Cuenta Pública	Dependencias	Evento	Señalamiento / Observación
2011	SHCP y SEGOB	Atención inadecuada a desastres naturales.	No se aseguró en todo momento el principio de inmediatez como elemento fundamental en la respuesta que se debe dar en caso de desastre natural.
		Falta de coordinación.	No instrumentaron mecanismos conducentes y necesarios, en coordinación con las autoridades competentes de los diferentes órdenes de gobierno, para resolver los aspectos relacionados con el atraso en la ejecución de las obras.
2012	SEGOB	Incumplimiento de disposiciones normativas.	El CENAPRED recibió 23 de los 32 atlas que se debían elaborar, de los nueve restantes en siete no se acreditó que los hubieran realizado.
		Falta de seguimiento y capacidad para cumplir con las disposiciones normativas	No se acreditó el seguimiento de las 31 recomendaciones derivadas de la evaluación realizada por la OCDE al Programa Nacional de Protección Civil.
2013	SEGOB	Se priorizó la asignación de recursos a la atención y reconstrucción y se redujeron recursos para la prevención.	De 2008 a 2013 el presupuesto ejercido se incrementó en 87% (de 1,090 mdp a 2,045 mdp); no obstante, los recursos en previsión y prevención se redujeron en 9.9% (de 155 mdp a 139 mdp), en tanto que los recursos para la atención y reconstrucción aumentaron 103% (de 935 mdp a 1,906 mdp).

Informe- Cuenta Pública	Dependencias	Evento	Señalamiento / Observación
2013	SEGOB	Incapacidad de hacer cumplir la normatividad a las entidades federativas.	En 2013, los fenómenos hidrometeorológicos fueron los causantes de los siete desastres naturales que generaron los mayores daños y pérdidas, pero sólo Chiapas y Veracruz tuvieron su programa de protección civil; tres dispusieron de un atlas de riesgos, y los atlas de cuatro entidades no cumplieron con las características necesarias para su adhesión al Atlas Nacional de Riesgos. No se realizaron acciones en 2013 para promover que los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios o delegaciones elaboraran y mantuvieran actualizados sus respectivos programas de protección civil; sólo recibió y analizó 92 programas de protección civil estatales y 195 municipales. Se recomendaron acciones para fortalecer los mecanismos de control interno de la SEGOB para garantizar que los recursos federales del FONDEN se destinen al suministro de insumos a la población afectada por fenómenos naturales perturbadores y que sean suficientes para atender con oportunidad las necesidades de la población.
		No se acreditaron acciones de vinculación y colaboración con autoridades locales.	
		Fallas en la fiscalización del cumplimiento de objetivos y metas para enfrentar la emergencia provocada por “Manuel” en Guerrero. Inconsistencias en el funcionamiento del Sistema Nacional de Protección Civil.	

Informe- Cuenta Pública	Dependencias	Evento	Señalamiento / Observación
2013	SEGOB	Impacto limitado en las acciones de la dependencia.	Los resultados revisados evidenciaron inconsistencias con la metodología utilizada para la programación, pues se incumplieron las metas, y los registros no permiten acreditar el avance en el objetivo “crear, gestionar y promover políticas públicas en materia de prevención de desastres y reducción de riesgos” del CENAPRED.
		Falta de registro sobre acciones de investigación, capacitación y difusión en materia de prevención de desastres.	Se careció de registros y evidencia documental que permitiera acreditar la contribución del CENAPRED a la reducción de la vulnerabilidad de la población y su entorno. El CENAPRED requiere contar con registros y evidencia documental confiable para determinar el impacto de sus acciones realizadas para reducir la vulnerabilidad de la población, así como promover la orientación de los recursos al fortalecimiento y mejora de las acciones de prevención.

Informe- Cuenta Pública	Dependencias	Evento	Señalamiento / Observación
2014	SEGOB	El Sistema Nacional de Protección Civil no atiende de manera prioritaria la mitigación de los riesgos que enfrena la población.	No se atendió la mitigación de riesgos de 2000 a 2014, debido a que la información generada en la previsión no se incorporó sistemáticamente a la prevención y ésta no generó medidas que incrementaran la resiliencia de la sociedad.

Fuente: Elaboración propia con datos de los Informes de auditoría de la ASF, 2001-2014.

5.7.5.4 Rendición de cuentas

La información sobre esta temática es pública y ha permitido realizar estudios y análisis sobre su impacto. A pesar de que la exigencia de rendición de cuentas es poco visible en la opinión pública, ésta se lleva a cabo y potencialmente es revisada por las comisiones en el Congreso, aunque existe poca relevancia pública sobre las acciones específicas de los mecanismos de rendición de cuentas, así como de las consecuencias de los mismos. Adicionalmente, en esta materia la mayor generación de información y producto de atención son los protocolos y planes de atención a emergencias, los cuales son altamente difundidos y reconocidos públicamente por su efectividad.

No obstante, como lo señala la ASF, no existe evidencia sobre el impacto que las acciones de protección civil en la prevención de los desastres naturales, ni tampoco información ni estudios sistemáticos sobre el impacto y los efectos de las acciones gubernamentales en esta materia.

5.8 Coordinación para atender incrementos atípicos de violencia

5.8.1 Antecedentes

En México la violencia ha sido un problema persistente. El país registra tasas de violencia por encima del promedio de países de alto desarrollo; sin embargo, las estadísticas mexicanas son similares y, en algunos casos menores, a los del resto de los países latinoamericanos. Si bien los índices de violencia se encuentran por debajo de los niveles de países similares en el continente, es notorio el súbito incremento de los índices en los últimos años, principalmente a partir del año 2008, sin poder regresar a los niveles previos a la ola de violencia.

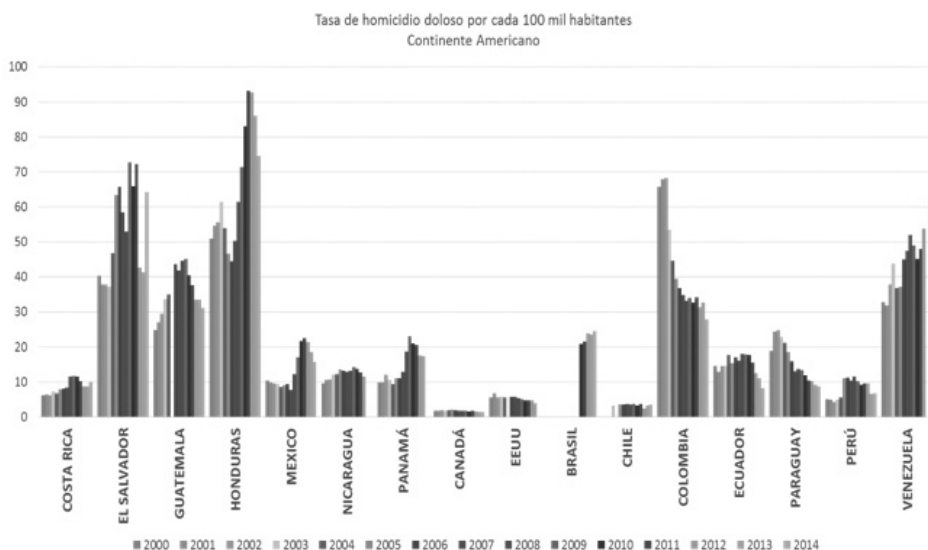
Después del enorme incremento de violencia, derivado de la Revolución Mexicana, que se vivió en el país a principios del siglo XX, poco a poco, el orden y la paz se reestablecieron y se recobró la estabilidad en buena parte del país. No obstante, quedaron importantes focos de violencia en algunos puntos específicos del territorio nacional. Fundamentalmente, el sur del país se caracterizó por importantes conflictos territoriales, agrícolas y de subversión (Trejo, 2012).

Durante las décadas de los años 80 y 90, los casos de violencia de alta relevancia en el país fueron aquellos asociados al ámbito electoral⁹³, en donde se generaron conflictos y acciones violentas que empujaron, entre otros factores, los ajustes institucionales necesarios para impulsar la democratización del país (Krauze, 1994). Adicionalmente, y a pesar de no ser del todo visible ni mediatizada, la violencia criminal se encontraba en diversos momentos históricos del país (Aguilar, 2009) y se habían definido varios quiebres institucionales en las instancias de Seguridad Nacional (Aguayo, 1995). La violencia no fue definida como un problema que pusiera en riesgo la normalidad y la

93 “Más de 300 perredistas perdieron la vida durante la década de los ochenta” (Observatorio Nacional Ciudadano de Seguridad, Justicia y Legalidad, 2015: 23).

governabilidad del país sino hasta finales de la primera década del siglo XXI. Hasta entonces, las disputas que existían entre grupos delictivos pasaban prácticamente desapercibidas por la opinión pública, sin ser consideradas como una posible amenaza a la estabilidad del país⁹⁴.

Gráfico 13. Tasa de Homicidios Dolosos por cada 100 mil habitantes, países seleccionados de América.



Fuente: Elaboración propia con información de la Oficina de las Naciones Unidas para la Droga y el Delito.

En la segunda mitad de la década de los 90, la violencia fue concebida como una consecuencia de la crisis económica y de

94 Lo anterior no significa que no hubiera alarma por las acciones de grupos delictivos, ni que éstas no fueran del dominio público. Como muestra de lo anterior está el asesinato del Cardenal Juan Jesús Posadas Ocampo en mayo de 1993.

seguridad pública de ese entonces, lo que impulsó algunos de los primeros ajustes institucionales relevantes; el mayor de ellos, la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (Bergman, 2007). La creación de un nuevo esquema de coordinación para la atención del creciente problema de inseguridad fue la primera transformación institucional que se generó en la materia⁹⁵. Así, con la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública se inició la institucionalización de las acciones gubernamentales para atender la seguridad. Entre las novedades, se incluía la obligatoriedad para reportar cifras delictivas, así como la asignación de recursos públicos, a través de fondos y subsidios, a las entidades federativas para fortalecer sus instancias de seguridad. El nuevo esquema institucional enfrentó importantes restricciones por parte de los nuevos actores (Sandoval, 2000), pese a ello, la violencia comenzó a estabilizarse y a iniciar una consistente reducción.

El homicidio doloso o intencional es considerado, internacionalmente, como el delito que refleja de mejor manera las condiciones de violencia en una sociedad (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNODC], 2013). Diversos estudios incorporan variables adicionales⁹⁶, pero existe consenso técnico en la materia (UNODC, 2013) sobre que es la tasa de homicidios dolosos por cada cien mil habitantes el mejor indicador para hacer medible y comparable la violencia.

De esta manera, la generación de estadísticas sobre denuncias de homicidio doloso permitió comenzar a analizar los alcances y dimensiones de la violencia en el país⁹⁷. En las bases de datos

95 El 11 de diciembre de 1995 se publicó en el DOF la Ley General que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, con lo que se daba forma, por primera vez en la historia del país, a un andamiaje institucional de alcance nacional para la atención de la inseguridad.

96 Para mayor referencia ver los informes sobre violencia y salud de 2002 y 2014 de la Organización Mundial de la Salud.

97 INEGI tiene registrados datos sobre actas de defunción en las que se mide si el fallecimiento fue producido por causas violentas, es decir si se trató de un homicidio; no obstante, por su propia naturaleza, las actas de defunción no permiten determinar la presunta existencia de intencionalidad en un homicidio. Por esta razón se eligen, con sus múltiples errores de medición, las denuncias por homicidio doloso.

del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública⁹⁸, es posible recabar información sobre la evolución y comportamiento histórico de este delito⁹⁹. Así, el análisis histórico en el comportamiento de este delito, permite apreciar el dramático crecimiento de la violencia a partir de 2008; la velocidad con la que incrementó, lo mediática que se volvió la exhibición impúdica de la violencia y su uso como lenguaje (Villoro, 2008), provocaron que este fenómeno se convirtiera en una amenaza de Seguridad Nacional para el país (SEGOB, 2009 y SEGOB, 2014).

En este contexto, un sinnúmero de editoriales, estudios y análisis cuestionaban si México se habría convertido en un Estado fallido (IMCO, 2011; Beittel, 2013; Shirk, 2010; Arzt y Vázquez, 2010). La presión exterior y la interior obligaron al gobierno mexicano a actuar en consecuencia y buscar una estrategia coordinada, en el marco de Seguridad Nacional, para atender esta problemática. El gobierno federal buscó explicar su postura a través de una serie de artículos en los que describía la situación del fenómeno de homicidio en el país, así como la defensa de que la acción gubernamental en cuanto a desarticulación de organizaciones delictivas no generaba mayor violencia¹⁰⁰.

Las instancias de seguridad actuaban de manera reactiva a los incrementos de la violencia y nunca de manera preventiva. Lo anterior es evidente al revisar las variaciones porcentuales sobre la rapidez en el incremento de la violencia, se podría haber estado en posibilidad de reaccionar con algunos meses de anticipación ante la descomposición de las condiciones de seguridad en una entidad federativa determinada.

98 Disponible en secretariadoejecutivo.gob.mx

99 Un análisis detallado sobre el comportamiento de la violencia se puede encontrar en "Homicidios por entidad federativa y regiones 1990-2007" (PoOlanska, 2009).

100 Los argumentos gubernamentales fueron presentados entre enero y mayo de 2011 por el entonces Secretario Técnico del Consejo de Seguridad Nacional en la revista Nexos (Poiré, 2011; Poiré y Martínez, 2011).

Gráfico 14. Número de denuncias por homicidio doloso en México.



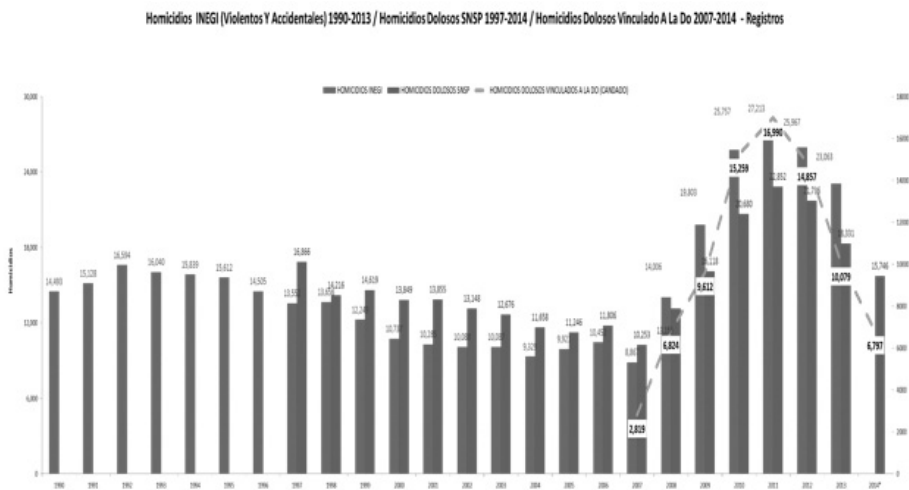
Fuente: Elaboración propia con información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

5.8.2 Contexto general

Algunas zonas del país habían sido tradicionalmente proclives a situaciones de violencia. Incluso, desde el inicio de los registros históricos en el país, se reconocía que ciertas zonas de siembra, tráfico y distribución de drogas, eran en donde se presentaban mayores condiciones de violencia¹⁰¹, lo cual llegó a considerarse como algo normal. Muestra de ello, es que durante toda la primera mitad de la administración de Vicente Fox, los riesgos, debates y preocupaciones institucionales estaban lejos de enfocarse a temas de seguridad y violencia (Leroy, 2004). Fundamentalmente, la discusión se concentró en cómo reajustar la estructura institucional para el contexto democrático, la

101 Tijuana, Culiacán, Guerrero, Reynosa y Matamoros, de acuerdo con Guillermo Valdés (2013)

Gráfico 15. Dinámicas de la violencia 1990-2014



Fuente: INEGI y Oficina de la Presidencia de la República.

creación de instituciones como el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y en asegurar el proceso democratizador en el país.

Los grupos de la delincuencia organizada hacen uso intensivo de la violencia de manera sistemática y simbólica contra policías, militares y sociedad civil. Es imposible que cualquier grupo armado ilegal que actúa de esa manera pueda ser contenido sin que el Estado responda con el uso legítimo de la fuerza (Astorga, 2009). Al respecto, hacia finales del sexenio foxista, una crisis de violencia se desató en Tamaulipas¹⁰², con lo cual dio inicio el lanzamiento de operativos con fuerzas federales para contener

102 El lunes 13 de junio de 2005, la Presidencia de la República informó que en el marco de la estrategia integral en contra del crimen organizado, en coordinación con los tres órdenes de gobierno, se puso en marcha el Operativo México Seguro (Presidencia de la República, 2005).

la acción violenta de estos grupos. En el gobierno de Fox se detuvo al jefe del Cártel del Golfo, Osiel Cárdenas Guillén¹⁰³, en respuesta a las presiones de los Estados Unidos; no obstante, Osiel continuó manejando la organización desde la cárcel hasta su extradición¹⁰⁴.

El Operativo México Seguro arrancó con la puesta en marcha de operativos especiales de seguridad en el estado de Tamaulipas, de manera particular, en las ciudades de Matamoros, Nuevo Laredo y Reynosa. Existe consenso en la literatura sobre que esta primera ofensiva, en 2005, marca el parteaguas en la percepción de la violencia como una problemática de Seguridad Nacional (Benítez, 2008). Desde este momento, comenzaron a identificarse armamento cada vez más potente, de uso restringido, y grupos con formación y capacitación militar (Stors, 2004). El Programa “México Seguro” fue ampliado en varias zonas de la Frontera Norte a partir del 15 de marzo de 2006, pero la violencia generada por el narcotráfico siguió aumentando hasta mediados de 2007 (Kenny *et. al.*, 2012).

Lo anterior se generó en un marco de disputas entre organizaciones delictivas cada vez más violentas. La literatura especializada muestra cómo fracturas y reacomodos al interior de las organizaciones delictivas¹⁰⁵, establecieron un escenario con organizaciones cada vez más violentas y con mayores recursos para desafiarse entre ellas y multiplicar de manera exponencial los efectos de la violencia (Shirk, 2015; Bagley, 2013; Beittel, 2013; Rand, 2010; Curzio, 2012). En concordancia, diversos estudios (Manwaring, 2009; Logal, 2012; Villalobos, 2011; Stratfor, 2006; Grayson, 2010; Hechter, 2014) muestran que, particularmente, el cartel de Sinaloa (o del Pacífico), el del Golfo y su, hasta entonces, grupo armado “Los Zetas”, así como La Familia Michoacana y su sucesor, Los Caballeros Templaros, y el Cártel de Ciudad Juárez, reclutaron personal cada vez más violento, con amplia formación delictiva y con un acceso,

103 La detención se llevó a cabo en Nuevo Laredo, Tamaulipas, en marzo de 2003 (El Universal, 2003).

104 Fue extraditado a Estados Unidos en enero de 2007 (Washington Post, 2007).

105 El siguiente apartado hace un recuento de las rupturas de las organizaciones delictivas.

como nunca antes, a armamento de alto calibre y de muy alta especialización¹⁰⁶.

Durante la administración de Calderón, la confrontación entre grupos delictivos se desarrolló y se multiplicó. La violencia se había convertido en un medio de comunicación, entre más violentos eran los actos, entre mayor alcance existía, entre más sádicos eran los homicidios, la barbarie y el horror, más contundente era el mensaje de “quién mandaba en una región o zona”. El desbordamiento de la violencia y la inexistencia de interacción previa entre las agencias para tratar este tema, generó, en muchos casos, que la atención a los eventos de violencia desbordada se realizara de manera improvisada y sin mucha planeación. La presión internacional¹⁰⁷ orientó la atención del gobierno mexicano a ya no sólo atender la desarticulación de las organizaciones criminales, sino a considerar también sus consecuencias, entre ellas, la más importante, el desbordamiento de la violencia (Stratfor, 2010; Beith, 2011).

El incremento dramático de la violencia a nivel nacional y en varias ciudades del país, obligó al gobierno federal a modificar sus estrategias de acciones en materia de seguridad e incluir a la violencia como una amenaza y, por ende, a emprender acciones para controlarla¹⁰⁸. Las decisiones se tomaron de manera administrativa, fundamentalmente a partir del gobierno peñista, en el que se modificó la estructura burocrática, se reorientó el gasto y se asignaron recursos a acciones de prevención de la violencia (Presidencia, 2013). Hasta el momento de análisis, se habían logrado algunos resultados, pero los niveles y condiciones de violencia no se habían modificado sustancialmente (México Evalúa, 2015).

En junio de 2010, el propio presidente introdujo el término “Estrategia Nacional de Seguridad”¹⁰⁹ para enmarcar su política para la atención de esta problemática. Posteriormente, en el

106 Para más detalle sobre esta normatividad, ver: Chicoine (2011).

107 “México es uno de los países más violentos del mundo” y “México tiene la ciudad más violenta del mundo” (Financial Times, 2011).

108 Mensaje del Presidente Peña Nieto en la Reunión Extraordinaria del Consejo Nacional de Seguridad Pública de diciembre de 2012.

109 En junio de 2010 se publicó un artículo firmado por el entonces presidente: “La Lucha por la Seguridad Pública” (Presidencia, 2010).

mes de julio de ese mismo año, Rodolfo Torre Cantú, entonces candidato del PRI al gobierno de Tamaulipas, fue asesinado a sólo cuatro días del proceso electoral. Mientras tanto, en Ciudad Juárez explotó un coche bomba (Reuters, 16 de julio 2010). La crisis de violencia se encontraba en su máxima expresión y el presidente respondió convocando una serie de mesas redondas públicas, llamadas Diálogos para la Seguridad (CNN México, 9 de agosto 2010).

Para Astorga (2015), la estrategia predominantemente punitiva de la administración Calderón resultó catastrófica en términos de muertes atribuidas a los conflictos entre traficantes, y de éstos contra las fuerzas de seguridad y la sociedad civil. Frente a lo anterior, en la campaña presidencial de 2012, la meta más importante de Peña Nieto fue la promesa de reducir a la mitad el número anual de homicidios en los primeros seis meses de su administración (Felbab-Brown, 2014). Definir la reducción de la violencia como una prioridad para la nueva política de seguridad no fue sólo una modificación discursiva; como se puede apreciar en la anterior gráfica de homicidios, puesto que sí se registró una disminución de la violencia, pero no llegó al 50 por ciento comprometido. La administración de Peña Nieto continuó con esfuerzos para reducir la violencia en Michoacán y Tamaulipas; sin embargo, los efectos disuasivos eran limitados para impedir la escalada de la violencia. Es de resaltar que, para algunos autores, la disminución de homicidios en algunas ciudades no fue resultado de las políticas oficiales, sino de nuevos equilibrios de poder entre grupos criminales (Felbab-Brown, 2014).

Versiones periodísticas veían los incrementos de violencia como una consecuencia de la penetración institucional que se generó en el gobierno de Vicente Fox (Riva Palacio, 2011). Se argumenta que el control y el acuerdo que los gobiernos priistas tenían con los grupos de la delincuencia organizada se perdieron en el gobierno de Vicente Fox. Frente a ello, los grupos se fortalecieron y se convirtieron en una amenaza real para la seguridad. Principalmente, la consolidación de los Zetas y la conformación de la Familia Michoacana propiciaron un cambio cualitativo en la violencia que había vivido el país. En este sentido, la respuesta del gobierno de Calderón fue combatir a todos los cárteles al mismo tiempo, con lo que los grupos delictivos ahora tenían que pelear entre ellos para sobrevivir (Riva Palacio, 2011). Al

inicio de la administración de Felipe Calderón, Lázaro Cárdenas Batel solicitó el apoyo del Gobierno Federal para hacer frente a la violencia en el estado de Michoacán (Guerrero, 1 de diciembre de 2012), a lo cual el entonces presidente respondió lanzando el primer operativo de seguridad en aquella entidad (Herrera, 2006).

5.8.3 Elementos de interdependencia

5.8.3.1 Conflicto burocrático

La atención de situaciones de violencia en distintos puntos del país, representaba un reto mayúsculo de interacción entre las dependencias de seguridad. Particularmente, porque el crecimiento de la violencia significaba que alguna dependencia no había cumplido con sus funciones: prevención de la violencia, diagnóstico de las dinámicas delictivas, generación de escenarios de posibles conflictos entre organizaciones delictivas, contención de los primeros brotes de la violencia y capacidad de resolver tendencias a la alza. En este sentido, la falla de alguna instancia, significaba, inherentemente, la oportunidad de alguna otra para mostrar su capacidad y mejor preparación para atender las situaciones de violencia. Este contexto provoca esquemas ríspidos de interacción y posibles condiciones de conflicto y confrontación burocrática.

Tabla 13. Operativos federales desplegados en el país 2001-2014

Entidades Federativas	Nombre del Operativo	Inicio	Observaciones	Eje de la coordinación
Guerrero (Tierra Caliente)	Estrategia Integral de Seguridad Tierra Caliente	Diciembre 2014	Recobrar condiciones de seguridad y reestablecer el Estado de Derecho y la paz	SEDENA

Entidades Federativas	Nombre del Operativo	Inicio	Observaciones	Eje de la coordinación
Veracruz/ zonas límitrofes con Chiapas y Tabasco	Estrategia Integral de atención a la Frontera Sur	Julio 2014	Ordenamiento fronterizo y mayor seguridad para migrantes	SEGOB
Tamaulipas	Estrategia de Seguridad para Tamaulipas	Mayo 2014	Desarticulación de organizaciones delictivas	SEDENA
Michoacán	Operativo Coordinado Michoacán	Enero 2014	Neutralización de la actividad del grupo criminal que operaba en la entidad	Policía Federal
Estado de México	Juntos por el Estado de México	Marzo de 2014	Combatir grupos de la delincuencia organizada	Policía Federal
Coahuila y Durango	Operativo La Laguna	Marzo 2013	Contención de la violencia	SEDENA
Morelos	Morelos Seguro	09 de mayo de 2012	Contención de la violencia y combate a grupos de la delincuencia organizada	SEDENA
Michoacán	Operación Coordinada Michoacán	Febrero de 2012	Combate a la delincuencia organizada	Policía Federal
Coahuila y Durango	Laguna Segura	19 de octubre de 2011	Combatir grupos de la delincuencia organizada	Policía Federal
Guerrero	Guerrero Seguro	Nueva fase: 7 de octubre de 2011	Contener la violencia y combatir a grupos de la delincuencia organizada	SEDENA
Veracruz	Operación Coordinada Veracruz Seguro	4 de octubre de 2011	Contención de la violencia y combate a grupos de la delincuencia organizada	SEMAR

Entidades Federativas	Nombre del Operativo	Inicio	Observaciones	Eje de la coordinación
Nuevo León y Tamaulipas	Operativo Noreste (Nuevo León – Tamaulipas)	Refuerzo: 24 de noviembre de 2010 (Se anuncia como operativo NORESTE).	Contención de la violencia y combate a grupos de la delincuencia organizada	SEDENA
Chihuahua	Operación Coordinada Chihuahua	Nueva fase: 15 de enero de 2010	Contención de la violencia y combate a grupos de la delincuencia organizada	Policía Federal
Sinaloa	Operativo Conjunto Sinaloa (Culiacán-Navolato)	14 de mayo de 2008	Desarticulación de organizaciones delictivas	SEDENA, SEMAR, PF
Nuevo León y Tamaulipas	Operativo Noreste (Nuevo León – Tamaulipas)	Primera fase: 17 de febrero de 2007 (Nuevo León y Tamaulipas)	Combate a la delincuencia organizada	SEDENA
Durango	Triángulo Dorado (Chihuahua-Sinaloa-Durango)	13 de febrero de 2007	Contención de la violencia	SEDENA
Chihuahua	Operación Coordinada Chihuahua	Primera fase: 13 de febrero de 2007	Combatir grupos de la delincuencia organizada	SEDENA
Guerrero	Operación Conjunta Guerrero	Primera fase: 13 de enero de 2007	Contener la violencia y combatir a grupos de la delincuencia organizada	SEDENA, SEMAR y PF
Baja California	Operativo Conjunto Baja California	02 de enero de 2007	Combatir grupos de la delincuencia organizada	SEDENA

Entidades Federativas	Nombre del Operativo	Inicio	Observaciones	Eje de la coordinación
Michoacán	Operación Conjunta Michoacán	10 de diciembre de 2006	Combate a la delincuencia organizada	SEDENA
Tamaulipas	Operativo México Seguro	12 de junio de 2005	Combatir al crimen organizado y garantizar la seguridad de la población	SEDENA, PGR

Fuente: Elaboración propia con base en información de los Informes de Gobierno 2001-2014.

5.8.3.2 Mecanismos de toma de decisiones

El Artículo 4 de la Ley de Seguridad Nacional señala que esta política se rige por los principios de legalidad, responsabilidad, respeto a los derechos fundamentales de protección a la persona humana y garantías individuales y sociales, confidencialidad, lealtad, transparencia, eficiencia, coordinación y cooperación. Por su parte, el Programa para la Seguridad Nacional 2009-2012 señala algunas consideraciones sobre este tema y la Seguridad Nacional: “Las acciones emprendidas por el gobierno para combatir el narcotráfico marcan un punto de inflexión en la presión del Estado sobre las organizaciones criminales, que han reaccionado escalando la violencia ejercida entre ellos, contra la población civil y contra la autoridad como una forma de desafiar al Estado”; adicionalmente, la violencia generada por los grupos de la delincuencia organizada se considera una amenaza a la Seguridad Nacional pues “causan severos daños al desarrollo del país, especialmente por lo que se refiere a los ataques en instalaciones estratégicas de las que depende la planta productiva”.

En el mismo sentido, el Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018 establece que uno de sus objetivos es atender

el desafío de garantizar la Seguridad Interior y reducir la violencia donde más afecta a la población. (...) Lo anterior, conforme a las exigencias de la sociedad mexicana y al objetivo de alcanzar un México en Paz, en el que la libertad, la vida, el bienestar y el patrimonio de todos los ciudadanos sean garantizados por la plena vigencia del Estado de Derecho (SEGOB, 2014).

De igual forma, se argumentaba que para el nuevo gobierno “el incremento en los índices delictivos se ha manifestado de diferentes formas a lo largo del territorio nacional. Ello obliga a analizar el fenómeno delictivo y la configuración de escenarios de violencia específicos desde una óptica regional”. Finalmente, el Programa defendía que la sociedad mexicana exigía que se redujera la violencia y “se recupere la paz ahí donde los actores armados vinculados con el crimen organizado han vulnerado la convivencia armónica de nuestras comunidades”.

Las determinaciones para la atención de incrementos de violencia se generan al interior del gabinete de seguridad; en el cual, de acuerdo con los entrevistados, se revisaba sistemáticamente el comportamiento de la violencia y se asignaba a una dependencia para atender dichos incrementos, contener la violencia y asegurar que ésta retornara su nivel. Sin embargo, esta acción se generó hacia la mitad de la administración de Felipe Calderón, ya que los años previos el comportamiento de la violencia no era supervisado sistemáticamente, se llamaba la atención de las autoridades federales únicamente cuando ésta ya había alcanzado niveles de escándalo y atención pública.

5.8.3.3 Recursos disponibles

La atención a los incrementos de violencia en algunas zonas del país requería un despliegue de personal que permitiera poder atender la contingencia. En este sentido, frente a las amenazas a la seguridad del país, las distintas agencias incrementaron el número de personal, destacando la expansión de la Policía

Federal y los esfuerzos institucionales por detener el incremento en el número de deserciones del Ejército¹¹⁰.

Durante el periodo foxista, la principal acción en torno a la Policía Federal fue consolidarla y asegurar su supervivencia institucional. Con el apoyo y la transferencia de un importante número de elementos militares, la policía federal consolidó y mantuvo su estado de fuerza durante el periodo 2000-2006 (Presidencia, 2000; Reglamento, 9 de diciembre de 2002; Reglamento, 6 de enero de 2005; Presidencia, 2005). En el gobierno de Calderón, el énfasis presupuestal, como se señaló previamente, estuvo claramente dirigido a la Policía Federal (PF), con lo cual se amplió el número de elementos y se crearon nuevas divisiones (Científica y de Investigación). Muestra de lo anterior es el fortalecimiento organizacional de esta dependencia (Reglamento, 12 marzo 2007; Reglamento, 9 de diciembre de 2008; Presidencia, 2009): en menos de diez años, se hicieron cuatro ampliaciones administrativas en esta dependencia, pasando de tres a cuatro subsecretarías, y de doce a quince Direcciones Generales (Reglamento, 28 de abril de 2010; SSP, 2011).

Con el cambio de administración, en 2012, el énfasis fundamental se trasladó a la prevención de la violencia y el delito. La primera acción en materia de seguridad fue anunciar la creación del Programa Nacional de Prevención de la Violencia y la Delincuencia y la asignación de importantes recursos en esta materia¹¹¹. Además, en el gobierno de Peña Nieto, se decretó la creación de la División de Gendarmería. La Gendarmería fue un experimento organizacional que, de ser una nueva corporación, disputada por dos diferentes secretarías (SEGOB y SEDENA), acabó siendo re-

110 De acuerdo con el Informe de Rendición de Cuentas de la Administración Pública federal, el número de deserciones en la administración de Fox fue de 107,158 elementos, cifra nunca antes vista en la historia del país (SEDENA, 2006).

111 Acuerdo 02/II-SE/2012 del Consejo Nacional de Seguridad Pública, de fecha 17 de diciembre de 2012: los miembros del Consejo Nacional de Seguridad Pública se comprometen “a elaborar e impulsar conjuntamente, de manera decidida, un Programa Nacional de Prevención del Delito.

ducida a una división más de la PF, con un diseño organizacional poco claro, difuso y de difícil comprensión¹¹². Terminó siendo, de acuerdo con el decreto de creación: “una instancia de proximidad social, con énfasis en la atención de delitos que afectan los ciclos económicos”, (Presidencia, 2014).

El incremento en el personal adscrito, permitió que esta corporación pudiera incrementar su despliegue territorial y generar, de cierta manera, competencia en zonas donde antes sólo había registros de presencia militar, naval o de procuración de justicia. Es importante señalar que los costos generados por el despliegue de las fuerzas federales fueron subsanados con nuevas partidas establecidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como por recursos de las entidades federativas.

5.8.3.4 Grado de institucionalización

Como se mencionó previamente, la determinación de la conformación de los operativos y acciones para atender condiciones de incrementos de violencia, se realizaba al interior del gabinete de seguridad de manera casuística, considerando, de acuerdo con los entrevistados, qué dependencia contaba con mayor facilidad de despliegue, información y capacidades para contener y reducir la violencia.

Para ejemplificar la actuación gubernamental en incrementos atípicos de violencia, en seguida se revisan diversas experiencias de intervención en tres entidades federativas: Baja California, Chihuahua y Tamaulipas. Las tres experiencias analizadas comparten las siguientes características: son estados fronterizos, tienen presencia reconocida de organizaciones delictivas, experimentaron incrementos sustanciales de violencia en el periodo analizado y tuvieron, al menos, un operativo de fuerzas federales para reestablecer el orden (Felbab-Brown, 2011).

112 Ver Jaime (2017).

Baja California

Tijuana vivió años de alta conflictividad entre 2007 y 2010. Desde su formación, la presencia del cártel de los Arellano Félix¹¹³, el grupo delictivo hegemónico, propició cierto orden en esa región. El desgaste del cártel hacia inicios de los 2000, provocó una disputa por el control del narcomenudeo en la ciudad y del tráfico hacia los Estados Unidos. El incremento de la violencia fue continuo y requirió la intervención de las fuerzas federales a partir del 2 de enero de 2007¹¹⁴. La condición de violencia fue explicada por parte de las autoridades como producto de la disputa entre el cártel de los Arellano Félix y la organización de Joaquín Guzmán Loera para controlar el punto de paso hacia California.

Esta operación representó uno de los mayores elementos discursivos durante la administración de Felipe Calderón como muestra de que su estrategia generaba resultados. No obstante, a pesar de la contención clara que se muestra en el primer semestre de 2009, la violencia se estabilizó y se mantuvo constante durante el resto del periodo de análisis. Es importante señalar que la operación en esta ciudad fue encabezada por SEDENA y de manera adicional con el refuerzo de la Policía Federal. Los incrementos que se dieron en otras entidades y regiones del país permitió que esta entidad no figurara como una de las más violentas, no obstante que la violencia no retornó a los niveles observados antes del 2007. (Gráfica 16, página siguiente).

Chihuahua

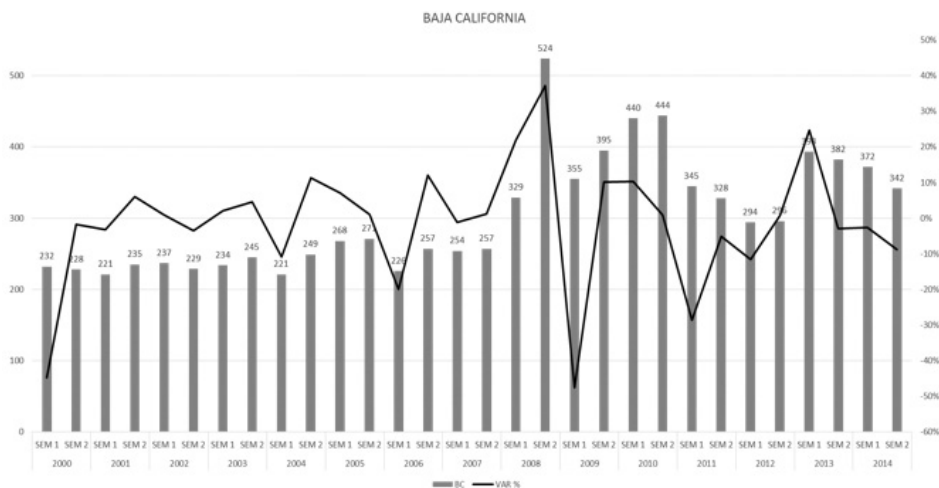
Ciudad Juárez fue el epicentro de la violencia en México entre 2008 y 2012. Esta ciudad llegó incluso a ser considerada la más peligrosa del mundo¹¹⁵. El operativo de fuerzas federales inició el 13 de febrero de 2007, fue ajustado en 2009 y se consolidó con

113 Para mayor información sobre esta organización delictiva se puede ver “El Cártel: Los Arellano Félix, la mafia más poderosa de la historia de América Latina” (Blancornelas, 2002)

114 “Pone Gobierno federal en marcha Operativo Tijuana”, (El Universal, 2007).

115 The New York Times (2009)

Gráfico 16. Número de homicidios dolosos registrados semestralmente en Baja California en el periodo 2000-2014



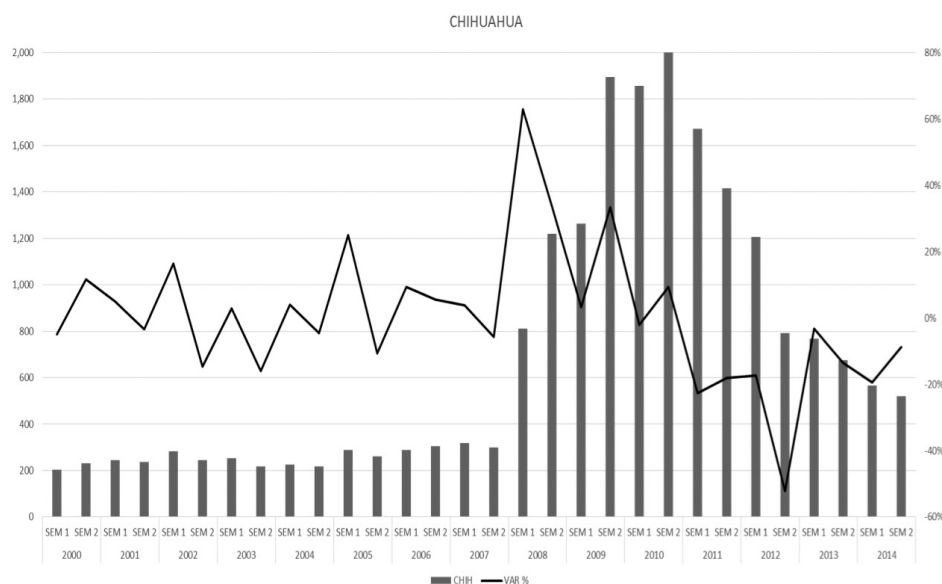
Fuente: Elaboración propia con información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

el lanzamiento del operativo “Todos Somos Juárez”, el cual fue puesto en marcha a principios de 2010. Este ha sido uno de los ejercicios más reconocidos por haber conseguido una reducción sistemática de la violencia¹¹⁶. Las condiciones que explican la violencia por parte de las autoridades era el conflicto entre el denominado Cártel de Ciudad Juárez, liderado por Vicente Carrillo, a través de la banda delincriminal “Los Aztecas”, y la organización del Pacífico, liderada por Joaquín Guzmán Loera, a través de las bandas delincriminales “Artistas Asesinos”, “Gente Nueva” y “Los Mexicles”.

Cabe resaltar que, en este ejemplo, el mando de las fuerzas federales para la atención de la violencia se modificó, pues la SEDENA mantuvo el control hasta el 2010, año en que cedió el mando de las operaciones a la Policía Federal, como producto de señalamientos graves de violaciones a los derechos humanos.

116 Se han reducido la violencia y los homicidios dolosos en el país: Enrique Peña Nieto (Gobierno de la República, junio de 2014).

Gráfico 17. Número de homicidios dolosos registrados semestralmente en Chihuahua en el periodo 2000-2014



Fuente: Elaboración propia con información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

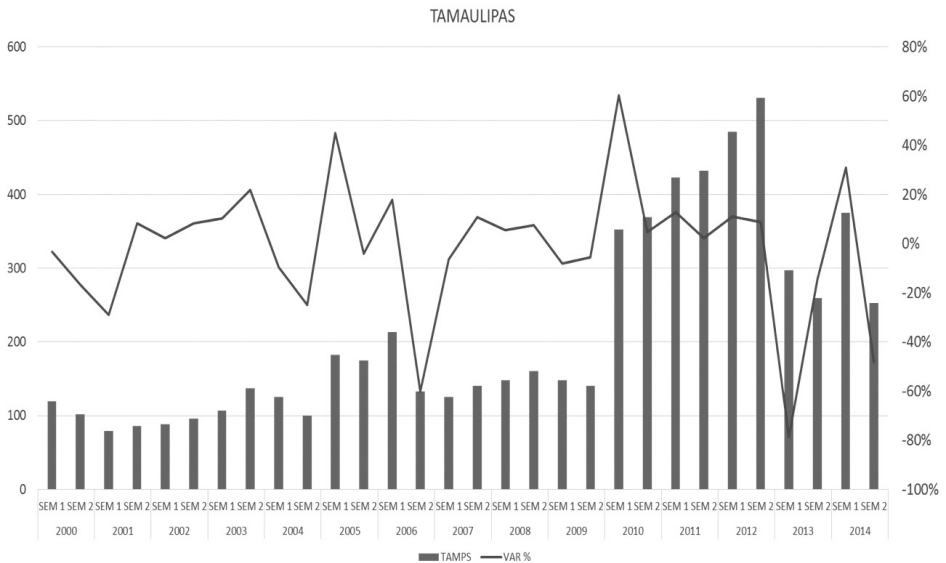
Tamaulipas

En esta entidad, la reducción sistemática de la violencia es un logro que no se ha podido alcanzar. Algunos de los hechos violentos más crueles registrados durante el periodo de análisis, han sido en esta entidad¹¹⁷. La acción de las autoridades federales ha contenido momentáneamente la violencia en la

¹¹⁷ Los casos de matanzas de migrantes en el municipio de San Fernando fueron causa de reproche internacional por la impune actividad criminal. En agosto de 2010 se registró la ejecución de 72 personas, la mayoría de ellas, inmigrantes de Centro y Sudamérica; en abril de 2011 se encontraron fosas clandestinas en las que habían sido depositados los cuerpos de al menos 193 personas. En ambos casos, se señaló al grupo delictivo “Los Zetas”, como autores materiales de estos atroces hechos. Para más detalle ver The National Security Archive (2013).

entidad, pero no existe una sistemática reducción de ésta; por el contrario, la tendencia en la entidad es ascendente durante el periodo de análisis. Sólo en este periodo, se registraron al menos cinco operativos de fuerzas federales, en los que se buscaba contener la violencia y regresar la normalidad a dicha entidad. Las operaciones han sido dirigidas por distintas corporaciones, SEDENA, SEMAR y PF, sin embargo, el resultado solamente es temporal. Conforme pasa el primer impacto del operativo, la violencia vuelve a retornar, como lo muestra el gráfico siguiente.

Gráfico 18. Número de homicidios dolosos registrados semestralmente en Tamaulipas en el periodo 2000-2014



Fuente: Elaboración propia con información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

5.8.4 Elementos de interacción

5.8.4.1 Relevancia pública

La violencia generada por la delincuencia organizada fue una preocupación continua para la sociedad en el periodo de análisis. A continuación, se presenta una encuesta que muestra la evolución de la percepción ciudadana de 2008 a noviembre de 2014. Se puede apreciar cómo la percepción de disminución de la violencia se incrementó a partir de 2011 y alcanzó su punto más bajo al inicio de la administración de Enrique Peña, cuando 40 por ciento de la población creía que la violencia había aumentado, en contraposición al 76 por ciento de 2008. Sin embargo, la percepción volvió a repuntar y, en febrero de 2014, se volvió a tener que la percepción sobre los incrementos de la violencia era compartida por más de la mitad de la población (59 por ciento).

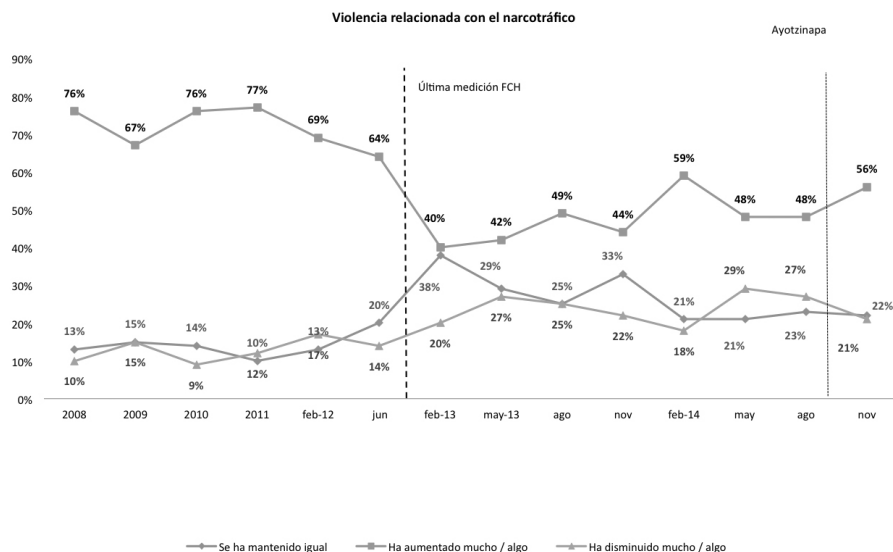
La violencia se incrementó hacia el cierre de la administración de Vicente Fox, lo que ocasionó que se implementaran los primeros operativos conjuntos, encabezados por las fuerzas militares. En el gráfico siguiente se advierte cómo la percepción de inseguridad tocó su punto más alto en abril de 2005 y logró estabilizarse y reducirse hasta un 37 por ciento a inicios de 2006; sin embargo, se dio un nuevo punto de inflexión y la percepción ciudadana sobre las malas condiciones de seguridad en el país se mantuvo al alza en los meses previos a la elección presidencial de aquel año. (Gráfica 19, página siguiente).

5.8.4.2 Actores externos

La participación de las autoridades federales en la atención de operativos para contener situaciones de violencia se realizó, generalmente, de manera independiente a las autoridades locales. Incluso, en muchas ocasiones de manera oculta y hasta en contraposición a ellas¹¹⁸.

118 El caso más representativo es el operativo denominado “Michoacanazo”, en el cual se detuvo a 38 funcionarios locales por vínculos con la delincuencia organizada. El Gobierno Estatal fue excluido completamente del operativo. Para más información ver “Michoacanazo. Año II” (Romero, 5 de mayo de 2011).

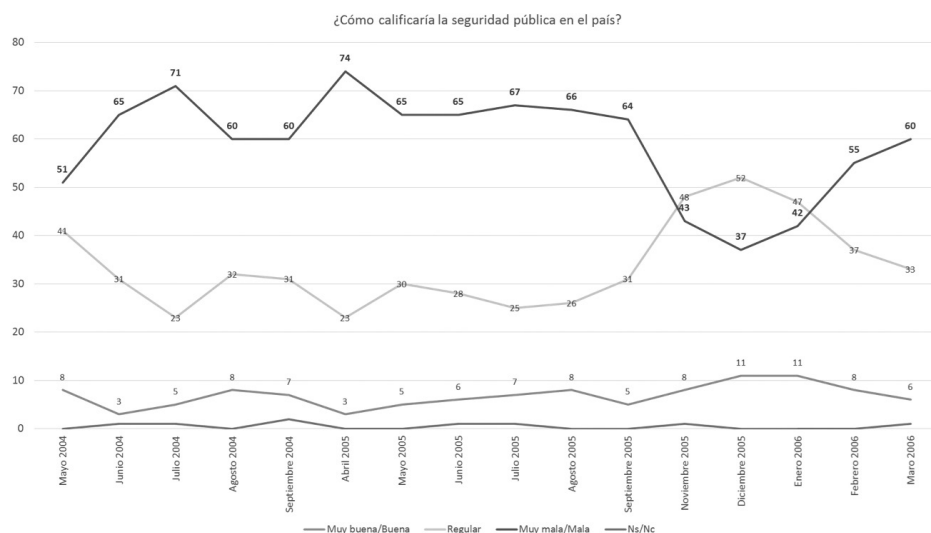
Gráfico 19. Percepción ciudadana sobre la violencia relacionada con el narcotráfico



Fuente: Buendía & Laredo. Información a noviembre de 2014. De 2008 a 2011 se muestra el promedio.

En el caso de Tijuana, el operativo federal fue respaldado por la autoridad local, la cual, prácticamente, entregó el mando de las instancias de seguridad locales a las autoridades federales. En el caso de Ciudad Juárez, quizá el experimento de mayor claridad en la reducción de violencia, la participación de la sociedad civil fue determinante para lograr contener la violencia; sin embargo, el involucramiento social en el despliegue de operativos para contener la violencia se generó hasta que ésta se volvió insostenible y la ciudad se había convertido en la más violenta del país. En el caso de Tamaulipas, por otro lado, se han presentado una sucesión de continuos operativos que no han derivado en la contención permanente de la violencia; si bien los operativos resultan efectivos en un primer momento, pierden su eficacia y la violencia retorna a la entidad; en este caso, la vinculación de las autoridades con la delincuencia organizada

Gráfico 20. Percepción ciudadana sobre seguridad en el gobierno de Vicente Fox



Fuente: B&L, Buendía & Laredo. Información a marzo 2006.

es un elemento explicativo de los fallidos intentos por recuperar la seguridad¹¹⁹.

Actores externos – Iniciativa Mérida

La intervención de actores externos en atención a la violencia, a la desarticulación de organizaciones delictivas y la generación de inteligencia se observa más claramente en la participación de agencias norteamericanas en el marco de la Iniciativa Mérida. Esta iniciativa tuvo su origen en la celebración de un acuerdo

¹¹⁹ Recientemente han sido requeridos por autoridades estadounidenses los exgobernadores Tomás Yarrington y Eugenio Hernández, por sus presuntos vínculos con grupos delictivos. Ver “U.S. accuses ex-Mexican Governor Tomas Yarrington of taking cartel bribes” (CBS News, 2012).

sobre seguridad regional en junio de 2008, después de casi un año de negociaciones¹²⁰.

De acuerdo con la Secretaría de Relaciones Exteriores (2012), el trabajo conjunto y la cooperación con el gobierno estadounidense en seguridad y combate a la delincuencia organizada transnacional tiene más de cuarenta años; pero “en la última década, dos temas han recibido especial atención: la seguridad fronteriza y el combate al narcotráfico y sus delitos conexos”. El propósito de la Iniciativa fue reconocer la amenaza de la delincuencia organizada, de manera particular la violencia asociada. Para la operación de la Iniciativa Mérida se creó el Grupo de Alto Nivel, como un foro bilateral donde se reunirían los miembros de los gabinetes de México y Estados Unidos con responsabilidades en temas relacionados con la seguridad para supervisar y encabezar los esfuerzos de cooperación. En este sentido, los principales objetivos de la Iniciativa Mérida son los siguientes:

Pilar I. Debilitamiento de Grupos Delictivos Organizados. Intensificar los esfuerzos para compartir y utilizar eficazmente la inteligencia para debilitar las capacidades de los criminales, frenar el lavado de dinero e incrementar esfuerzos para combatir el tráfico ilícito de armas, incluyendo el sistema para el rastreo de armas *e-Trace*, así como instrumentar políticas de investigación y prácticas para impedir que las armas ilegales crucen la frontera.

Pilar II. Institucionalización del Estado de Derecho. Ambos gobiernos desarrollaron un programa bajo la dirección del Gobierno de México, en coordinación con autoridades estatales, para fortalecer las capacidades de las policías en estados prioritarios, acelerar y ampliar el apoyo para lograr la plena instrumentación de la reforma del sistema de justicia penal, trabajar con los Congresos de ambos países para asegurar los marcos

120 Chabat (2010)

jurídicos necesarios para debilitar las capacidades de la delincuencia organizada transnacional (Ver apartado 5.4) y continuar la cooperación en materia de extradiciones.

Pilar III. Construcción de la Frontera del Siglo XXI.

Mejorar significativamente la infraestructura fronteriza e incrementar la capacidad para prevenir y combatir la violencia y la criminalidad en la región fronteriza, así como consolidar los Protocolos de Prevención de Violencia Fronteriza, los cuales proporcionan un marco para reducir y responder a incidentes en los estados colindantes. Con estos fines, se desarrolló una estrategia de investigaciones coordinadas para mejorar la cooperación policiaca en la región y se reforzó el manejo e intercambio de información e inteligencia entre los dos gobiernos (Ver apartado 5.10).

Pilar IV. Creación de Comunidades Fuertes y Resistentes.

Para alcanzar este objetivo, se elaboró un estudio sobre disminución de la demanda binacional de drogas para contar con un diagnóstico amplio sobre vínculos entre el uso de drogas, el crimen y la violencia. Actualmente, se están instrumentando diversos programas dirigidos a fomentar la cultura de la legalidad, mejorar la confianza de la ciudadanía en las autoridades policiales, recuperar espacios públicos y brindar oportunidades de desarrollo a jóvenes en situación de riesgo en Tijuana, Ciudad Juárez y Monterrey.

De acuerdo con la SRE (2012), el gobierno norteamericano solicitó recursos durante tres años fiscales por 1,490 millones de dólares para la Iniciativa Mérida. Para el monitoreo del proyecto, se estableció la Oficina Bilateral de seguimiento, en la que trabajaban de manera conjunta funcionarios mexicanos y estadounidenses¹²¹. Las transferencias han contribuido cualitativa y cuantitativamente al fortalecimiento institucional de las dependencias mexicanas federales y estatales responsables de

121 La SRE es muy precisa en señalar que “los funcionarios que trabajan en esta oficina no desempeñan labores operativas ni de inteligencia y las actividades conjuntas se realizan con estricto apego a las disposiciones legales de México”.

la prevención y combate al crimen organizado. Entre las principales transferencias destacan las señaladas en la Tabla 14.

Finalmente, como muestra del efecto de la participación del gobierno norteamericano en la atención a los incrementos de la violencia en México, está el documento desclasificado del Departamento de Estado F-2012-23635¹²², en el cual la Embajada de Estados Unidos en México reportaba a Washington que la violencia crecía en el país y que se requería una narrativa común para explicar qué es lo que se hacía en conjunto y por qué no se obtenían los resultados esperados. La explicación para el gobierno norteamericano era clara: falta de coordinación entre las dependencias mexicanas.

Tabla 14. Transferencias de Recursos, Iniciativa Mérida

Dependencia	Transferencia
SEDENA, SEMAR y SSP	17 helicópteros para operativos contra la delincuencia organizada.
SEMAR	2 aviones CASA 235 Persuader para reforzar labores de vigilancia y búsqueda en el mar.
SSP y SHCP (SAT)	45 camionetas con equipo de inspección no intrusiva para la detección e intercepción de sustancias y materiales ilícitos.
SEDENA	43 escáneres de iones.
SSP, SHCP (SAT) y SEDENA	155 kits de detección CT-30 manuales
SEDENA y SSP	22 camionetas todo terreno equipadas con rayos gamma
SHCP (SAT)	2 equipos de inspección ferroviaria, 3 vehículos VACIS M-6500 de rayos X, portales VACIS IP6500 de rayos X, Portales VACIS de Cesio 137 y Portales VACIS de Cobalto 60.
SHCP (SAT), PGR y SSP	173 perros adiestrados.

122 Se tuvo acceso a este documento a través de la página de internet del National Security Archive.

Dependencia	Transferencia
PGR	7 laboratorios de balística IBIS.
CISEN, PGR, SSP, SHCP (SAT) y SEGOB (INAMI)	318 equipos poligráficos para ampliar la capacidad de evaluación de nuevos elementos.
PGR	13 camionetas blindadas.
SSP y PGR	Capacitación de 7,860 policías federales y elementos.

Fuente: Elaboración propia con base en información de la SRE

5.8.4.3 Diseño de la estructura de coordinación

Sobre la manera en la que se definían los tipos de operativos y el despliegue de acciones gubernamentales para hacer frente a incrementos de violencia, algunos entrevistados para esta investigación señalan que las definiciones se realizaban al interior del Consejo de Seguridad Nacional, donde se revisaba el comportamiento de la violencia en el país y se identificaban aquellas zonas donde se requería enviar fuerzas federales; en otros casos, sobre todo al inicio del despliegue, se realizaba a partir de una petición directamente de los gobernadores de las entidades federativas y, en los últimos años, a través de los grupos de coordinación operativa en cada entidad y región del país¹²³. La definición de los operativos se ha dado en términos informales, atendiendo a peticiones específicas y acotadas de contención de violencia, pero con poca claridad de responsabilidades, estrategias y medición de los objetivos.

De acuerdo con la experiencia de algunos entrevistados, los diseños de operativos para contención a la violencia respondían a condiciones específicas y casuísticas del tipo de organización delictiva, de las capacidades de las autoridades locales y de la disponibilidad de información y elementos que las dependencias federales tuvieran en el momento del operativo.

123 El Grupo de Coordinación Operativa de cada entidad federativa está conformado por los titulares de la SEDENA, SEMAR, SEGOB, PGR, CISEN y sus contrapartes estatales, así como por los delegados de dichas dependencias federales en la entidad.

5.8.4.4 Posibilidad de ajustes

Por su propia naturaleza, los operativos tenían la flexibilidad suficiente para ajustarse cada determinado tiempo o para hacer frente a coyunturas específicas de tipo social o político. Sin embargo, una vez que se tomaba una decisión sobre quién encabezaría qué tipo de operativo, la posibilidad de ajuste se reducía, pues los costos sociales y económicos del despliegue son muy altos y realizar ajustes sin considerar el factor humano redundaba en una pérdida importante de eficacia. Es de resaltar que, al no existir una normatividad que regule estos operativos, la capacidad de ajuste sigue siendo alta y se apega a las necesidades y requerimientos de las autoridades en turno.

5.8.5 Elementos de certidumbre

La certidumbre de los actores en esta temática está sustentada, primordialmente, en el profesionalismo y la reputación que implica la decisión de generar un operativo de apoyo y respaldo a la ciudadanía para atender brotes de violencia. Las implicaciones políticas y mediáticas de un despliegue de fuerzas federales, obligan a los actores a regir sus acciones de acuerdo con lo establecido y decidido, en secrecía, al interior del gabinete de seguridad. Sobre este elemento, algunos entrevistados señalaron que la mayor certidumbre provenía de la necesidad de salvaguardar la vida de los propios elementos que se despliegan, pues en condiciones de violencia exacerbada, la certeza en las acciones y estrategias de los actores involucrados es la clave para operativos exitosos que aseguren la menor pérdida de vidas humanas.

5.8.5.1 Rupturas institucionales y desconfianza interorganizacional

Las rupturas institucionales generadas en la atención a incrementos abruptos de violencia se deben a dos principales elementos: la militarización de la acción de seguridad y a los continuos esfuerzos de reorganización administrativa que se generaron en los años de análisis.

Sobre el primer componente, el despliegue militar al interior del país generó, de acuerdo con las fuentes entrevistadas, tensiones y momentos ríspidos sobre qué dependencia debía ejercer el mando de la acción de las fuerzas federales. La preferencia sobre los militares fue marcada en los primeros operativos; sin embargo, conforme la Policía Federal fue incrementando el número de sus integrantes, ésta comenzó a asumir responsabilidad sobre algunos operativos. Adicionalmente, en el marco del incremento del despliegue militar se determinó, mediante un acuerdo publicado en el DOF el 9 de mayo de 2007 (SEDENA, 2007), la creación del Cuerpo de Fuerzas de Apoyo Federal, para asegurar el despliegue militar a distintas zonas del país; no obstante, una fuerte presión social hizo que este Cuerpo no fuese formalmente utilizado. Los ejemplos de los ajustes organizacionales mencionados previamente, como la creación de la Gendarmería en la Policía Federal, dan cuenta de las afectaciones institucionales que se tuvieron durante el periodo de análisis.

5.8.5.2 Supervisión y sanciones

Durante la administración de Fox las observaciones de la ASF a las dependencias de seguridad, con motivo de acciones que afectaran las condiciones de violencia, se enfocaron en un señalamiento a la SEDENA para mejorar el registro de armas de fuego para asegurar un mejor control y orden de sus registros de uso en el país. Otra observación de relevancia fue hacia la SSP, la cual fue señalada por no contar con evidencia sobre la información y planes que utilizaba para la realización de los operativos, así como la falta de elementos objetivos para evaluar la actuación de los elementos policiales en los operativos de seguridad.

En la administración de Calderón, debido a los incrementos sustanciales de recursos destinados a seguridad, las observaciones de la ASF se incrementaron y se refirieron fundamentalmente a la SSP. Al inicio de esta administración, se observó que las dependencias de seguridad en todo el país tenían un grave déficit de equipamiento. Por ejemplo, se observó que, al ritmo al que se realizó durante 2007, la renovación del armamento en todas las corporaciones del país requeriría más de 40 años. Otro dato

alarmante detectado por la ASF al inicio de esa administración fue que más de 86 mil policías en el país no cubrían los requisitos necesarios para otorgarles licencias de portación de armas. Aunado a lo anterior, hacia el año 2008, el principal mecanismo institucional del gobierno federal para incentivar a las autoridades locales a involucrarse en la atención de la violencia y la seguridad, el Fondo de Aportaciones a la Seguridad Pública (FASP), tuvo observaciones relacionadas con la aplicación de los recursos a conceptos distintos a los establecidos en el fondo, la falta de documentación comprobatoria del gasto público, así como pagos improcedentes.

Todas estas cuestiones reflejan la poca rendición de cuentas que en el ejercicio de estos recursos existió durante los años mencionados, lo cual reducía la confianza entre los actores y generaba enormes desconfianzas en la interacción e intercambio de información y recursos para contener la violencia que, justamente en esos años, iniciaba su crecimiento más importante. Ya para 2009, la ASF había detectado que el crecimiento de los recursos asignados en la materia no había podido evitar el crecimiento de la violencia y de los delitos de alto impacto, como el secuestro y la extorsión; sólo entre 2009 y 2010, los delitos se incrementaron en 119 por ciento, mientras que los recursos federales asignados a seguridad pública pasaron de 45 mil millones de pesos a 51 mil millones de pesos en el mismo periodo. De igual manera, la PGR fue observada de manera importante al detectarse que el trabajo del Ministerio Público de la Federación (MPF) había reducido su eficacia, pues se encontró un comportamiento creciente de no consignación, el no ejercicio de la acción penal, así como un incremento en el rezago de los procedimientos judiciales.

Finalmente, en materia de atención a la violencia, durante la administración de Peña Nieto los cambios administrativos también se reflejaron en las observaciones y sanciones realizadas por la ASF. En 2013, se observó que la SEGOB no contaba con diagnósticos, después de un par de lustros de acciones en contra de la violencia, ni con programas para la atención de delitos como homicidio, secuestro y extorsión. De igual manera, se le señaló la incapacidad para separar de su cargo a la totalidad de servidores públicos que incumplieron con los requisitos de permanencia de la Policía Federal, lo cual

denota parte de la descomposición organizacional que existía en algunas corporaciones. Igualmente, a la PGR le fueron observadas la falta de capacitación de los agentes del MPF, la falta de un diagnóstico que permitiera revertir las causas de las devoluciones de averiguaciones previas, así como la carencia de instrumentos para determinar la efectividad de los productos de inteligencia generados por el CENAPI.

*Tabla 15. Observaciones de la ASF
sobre atención a incrementos atípicos de violencia*

Observaciones de la Auditoría Superior de la Federación

Informe- Cuenta Pública	Dependencia	Evento	Señalamiento / Observación
2001	SEDENA	La entidad ha incurrido en deficiencias en la operación del Registro Federal de Armas y en el control de las licencias y permisos que otorga en materia de armas de fuego.	Debe automatizar sus sistemas de manejo de la información, pues se detectaron deficiencias en el manejo de la información relativa a la supervisión y control de las armas de fuego, explosivos y sustancias químicas.
2006	SSP	El 68% de los operativos de la PFP, para preservar el orden y la paz, se realizaron en zonas de alta incidencia delictiva en 16 estados.	La PFP NO contó con mecanismos para constatar que las acciones de inteligencia estratégica y operacional contribuyeron al desarrollo de planes y programas, y la conducción de operativos. La PFP NO dispuso de un sistema de medición para evaluar la actuación de los elementos policiales.

Informe- Cuenta Pública	Dependencia	Evento	Señalamiento / Observación
2007	SSP	La mayoría de las entidades federativas incumplieron los compromisos y metas pactadas en los convenios de coordinación celebrados entre la SSP y los gobiernos locales.	En la revisión del Sistema Nacional de Seguridad Pública destaca que, en materia de equipamiento, el número de armas adquiridas por las 31 entidades federativas en 2007, representó el 2.2% de las requeridas por los policías autorizados para portarlas. A ese ritmo, llevaría 44 años renovar el armamento de la policía. Respecto del perfil de la policía preventiva del país, 86,866 policías, que representan el 35.4% del total, no han cubierto los requisitos establecidos para otorgarles licencias para portar armas, entre ellos: haber cumplido con el servicio militar, no tener impedimentos físicos o mentales para el manejo de armas, no haber sido condenado por algún delito, no consumir drogas, enervantes o psicotrópicos y demostrar un modo honesto de vida.
2008	SSP	Capacitación de elementos policiales.	Al menos el 16.1% de ellos no debió ser capacitado al resultar no recomendable en la evaluación de control de confianza.

Informe- Cuenta Pública	Dependencia	Evento	Señalamiento / Observación
2008	SSP	Irregularidades FASP	Recursos aplicados en conceptos distintos a los establecidos para el fondo. Falta de documentación justificatoria y comprobatoria del gasto. Conceptos de obra pagados y no ejecutados. Pagos improcedentes o en exceso. Recursos no entregados o ministrados con retraso a los ejecutores, sin los intereses correspondientes.
2008	SSP	Con base en el Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad, se reconoce que la sociedad mexicana se encuentra profundamente agraviada por la impunidad, la corrupción, la falta de coordinación entre las autoridades, además del ambiente de inseguridad y violencia que se ha visto en los últimos años, fundamentalmente, por la penetración de la criminalidad en los órganos de seguridad y la complicidad entre autoridades y delincuentes.	Se observan esquemas extremadamente débiles de rendición de cuentas y carencia de sistemas confiables para la evaluación del desempeño de las instituciones y de los servidores públicos encargados de estas funciones.

Informe- Cuenta Pública	Dependencia	Evento	Señalamiento / Observación
2009	SSP	Los programas de prevención del delito impulsados por la SSP no han logrado los efectos esperados de disminuir al menos en 10% el número de delitos federales cometidos por cada 100 mil habitantes, meta a la que se comprometió el Ejecutivo Federal en el Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012.	La población directamente beneficiada por la SSP con la estrategia “Limpiemos México” representó el 0.1% (127 mil habitantes). Durante el periodo 2006-2009, los delitos más sensibles para la sociedad no disminuyeron, siendo el secuestro el que tuvo un mayor incremento (83%); seguido de los homicidios dolosos (33%), y por último, el robo con violencia (31%), por lo que las acciones realizadas por la SSP no han sido suficientes para alcanzar el punto de inflexión en que se comience a revertir la incidencia de dichos delitos.
2010	SSP	Entre 2001 y 2009 la comisión de delitos en el país creció 147.8%, al pasar de 4,412 a 10,935 por cada 100 mil habitantes, mientras que en 2010 la cifra alcanzó los 23,956 delitos, lo que representó un incremento de 119% respecto de 2009, cifra similar al acumulado de los 9 años anteriores. La Policía Federal (PF) desarrolló 41.9% productos de inteligencia más que en 2009; e incrementó en 550% los tipos de esos productos.	En 2010 la Cámara de Diputados asignó a seguridad pública un presupuesto de 51,537.8 mdp, 14.2% mayor a los 45,122.2 mdp autorizados para 2009. Sin registro de Impacto.

Informe- Cuenta Pública	Dependencia	Evento	Señalamiento / Observación
2010	PGR	La fuerza de tarea policial en los tres órdenes de gobierno (incluida la ministerial) fue de 544,237 elementos, de los que 5.7% (30,883) pertenecieron a la Policía Federal. En 2010, estos últimos quedaron facultados para investigar los delitos bajo la conducción y mando del Ministerio Público Federal (MPF). De los 20,460 servidores públicos adscritos a la Procuraduría General de la República (PGR), 7,679 (37.5%) se asignaron de manera directa a operar la procuración de justicia: 2,671 (34.8%) agentes del MPF, 1,427 (18.6%) peritos, y 3,581 (46.6%) policías ministeriales.	De acuerdo con la Cuenta Pública, la PGR ejerció 90.4% (10,562.3 mdp) de los 11,680.5 mdp autorizados, y su costo representó 12.8% de los 91,280 mdp erogados en la Función Orden, Seguridad y Justicia.

Informe- Cuenta Pública	Dependencia	Evento	Señalamiento / Observación
2010	PGR	Entre 2006 y 2010 la carga de trabajo asignada a los agentes del MPF determinó el comportamiento creciente de la no consignación y el no ejercicio de la acción penal, así como del rezago, situación que limitó la persecución del delito y la procuración de justicia.	En el periodo 2006–2010, el MPF incrementó 9.5%, en promedio anual, las averiguaciones previas consignadas ante los tribunales, lo cual no se tradujo en una mejor procuración de justicia porque, mientras en 2006, de cada 100 consignaciones 96 obtenían sentencia, para 2010, 94 se colocaron en esta situación; en contraste, las averiguaciones previas devueltas al MPF por integración deficiente de los expedientes pasaron de significar cuatro en 2006 a seis en 2010. Por cada 100 sentencias otorgadas por los órganos jurisdiccionales, en 2006 se registraron 96 sentencias condenatorias y cuatro absolutorias, mientras que, en 2010 se obtuvieron 94 condenatorias contra seis absolutorias, lo que significó una progresión adversa para fines de sanción de los delitos cometidos.

Informe- Cuenta Pública	Dependencia	Evento	Señalamiento / Observación
2012	SEGOB	La Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública señala que las instituciones de los tres órdenes de gobierno que intervienen en estas tareas deberán coordinarse para suministrar, intercambiar, consultar y actualizar la información que diariamente se genere, y evaluar la aplicación de los fondos de ayuda federal. Con motivo de la expedición de esta ley, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) se reintegró a la SEGOB con las atribuciones de vincular las partes del sistema y evaluar los convenios que se suscriban con las entidades federativas y los municipios.	El SESNSP no acreditó que los 31 proyectos contaran con la planeación y la programación de las acciones para la realización de estudios y las encuestas relacionadas con las estadísticas oficiales de criminalidad, percepción de seguridad, fenómenos delictivos y victimología. Se constató que el SESNSP no dio seguimiento ni monitoreó el avance del Programa de Apoyos para la Seguridad Pública (PROASP), por lo que no fue posible evaluar su impacto en la consecución de las metas de los 15 programas con prioridad nacional (PPN) aprobados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP), ni dimensionar en qué medida el gasto federal contribuyó al fortalecimiento de la seguridad pública. El secretariado no verificó ni revisó en campo la información proporcionada por las entidades federativas.
2013	SEGOB	No se elaboraron los diagnósticos ni los programas de prevención del delito orientados a la atención de los delitos de homicidio, secuestro y extorsión.	Se careció de sistemas de información de las acciones implementadas en materia de prevención del delito. La PF no ha separado del cargo al total de servidores públicos que incumplieron con los requisitos para permanecer en la institución.

Informe- Cuenta Pública	Dependencia	Evento	Señalamiento / Observación
2013	PGR	La ASF detectó los principales motivos por los cuales no se ha abatido la problemática del componente de procuración de justicia son:	Falta de capacitación de los agentes de MPF. Falta de un diagnóstico de las causas de las devoluciones de averiguaciones previas. Falta de sistemas de información de las acciones de investigación que realizan los órganos jurisdiccionales del MPF. Carencia de sistemas de información para determinar la efectividad de los productos de inteligencia generados por el CENAPI.
2014	SEGOB	El SESNSP propuso a las instituciones de seguridad pública las políticas en materia de coordinación para fortalecer y eficientar los mecanismos de coordinación entre éstas y las instancias del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP).	Incumplimientos en aprobación y emisión de catálogos de bienes y Programas con Prioridad Nacional. Falta de cumplimiento de las obligaciones enunciadas en disposiciones normativas. Incumplimiento de plazos en emisión de respuestas a las entidades federativas en materia de solicitud de reprogramaciones y cursos. Fallas en el seguimiento de informes en los subsidios y acciones posteriores. Incumplimiento de las acciones de seguimiento y presentación ante el Consejo Nacional de Seguridad Pública de los resultados obtenidos en visitas y documentación remitida de las entidades federativas.

Fuente: Elaboración propia con datos de los Informes de auditoría de la ASF, 2001-2014.

5.8.5.3 Rendición de cuentas

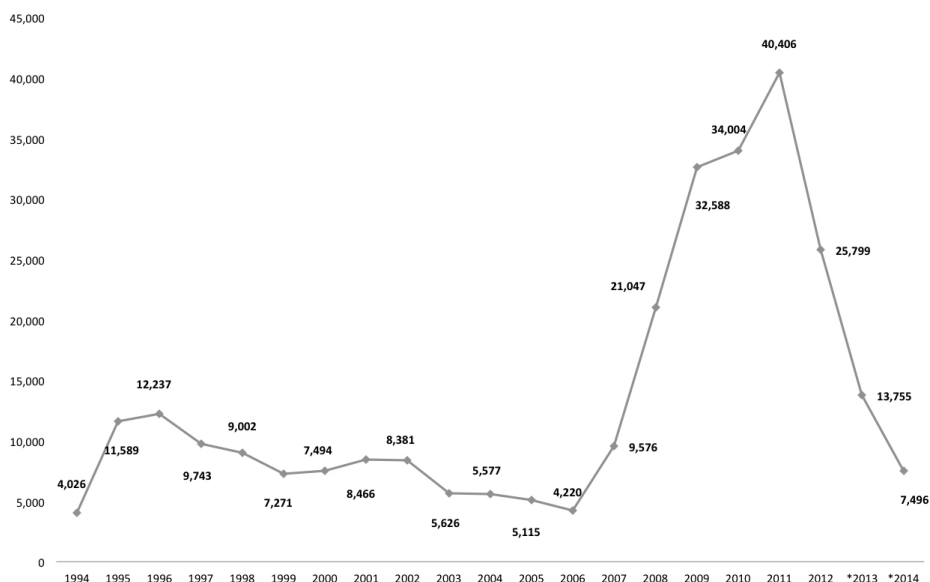
La violencia fue un hecho innegable en el país durante el periodo de análisis, muestra de ello es el incremento en los decomisos de armas por parte de las autoridades federales, como se aprecia en la gráfica 21.

El apartado anterior dio muestra de elementos que afectaron gravemente la capacidad de las instituciones de seguridad para atender los incrementos súbitos de violencia; a pesar de la gravedad de las observaciones, el comportamiento organizacional no refleja cambios relevantes que indiquen un ejercicio de autocrítica y modificación del comportamiento. En este sentido, la atención a la violencia resultaba una demanda urgente de la ciudadanía, lo que obligaba a las autoridades a atenderla. No obstante, una vez que la violencia era contenida o, al menos, no se presentaba de manera tan explícita, el siguiente paso era el relajamiento institucional y el eventual retorno o normalización de la violencia hasta que se presentara una nueva crisis que obligara, otra vez, al gobierno a relanzar las fuerzas federales.

En contraparte, un elemento que abonó a entender de mejor manera el fenómeno de la violencia y que alimentó una importante cantidad de artículos y discusiones académicas, fue la presentación de la base de datos de homicidios dolosos presuntamente vinculados con la delincuencia organizada. Este ejercicio gubernamental generó, quizá, uno de los mayores ejercicios gubernamentales por abonar a la rendición de cuentas, ya que, a partir de dicha base, se logró enriquecer la discusión nacional y obligar al gobierno mexicano a responder y a presentar sus posturas sobre la evolución y el comportamiento de la violencia durante los años analizados¹²⁴.

124 Se puede revisar la información presentada en el “Blog del Vocero de Seguridad”, disponible en <http://calderon.presidencia.gob.mx/el-blog/bienvenido-al-blog-del-vocero/>

Gráfica 21. Armas aseguradas por año, 1994-2014



Fuente: Informes de Gobierno, Presidencia de la República, Información al 31 de julio de 2014.

5.9 Coordinación para desarticulación de organizaciones delictivas

5.9.1 Antecedentes

La evolución de las organizaciones de la delincuencia organizada ha sido objeto de numerosos trabajos de análisis que buscan explicar cómo se transformaron estas organizaciones (Valdés, 2007; Bailey, 2014; Manwaring, 2009; Ayling, 2009; Grayson, 2010; Cisar, 2014; Lupsha, 1980).

De acuerdo con diversos autores, los grupos de la delincuencia organizada en México evolucionaron de manera importante en los últimos años; algunos estudios muestran que, previo al año

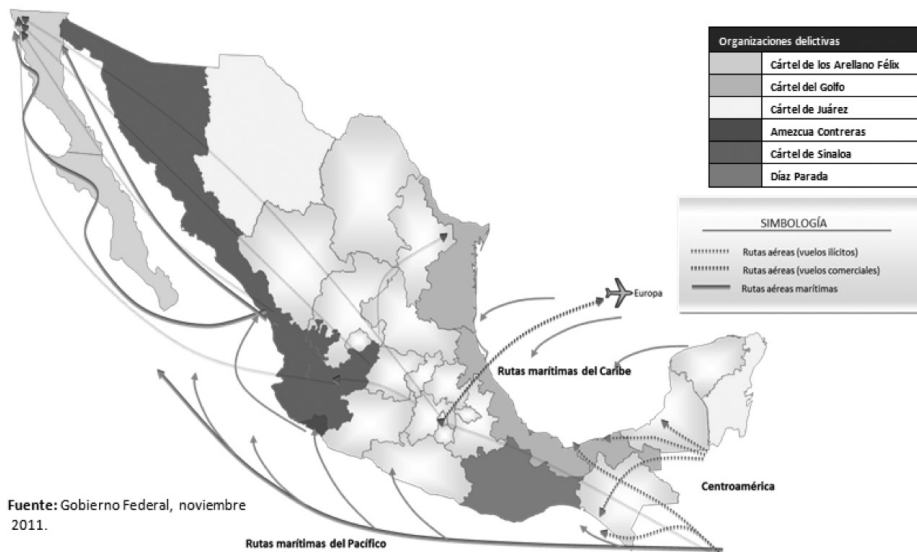
2000, la relación entre autoridades y organizaciones delictivas estaba altamente consolidada (Bailey y Godson, 2000). La atención a las organizaciones delictivas, antes de la transición democrática, se basaba en una lógica selectiva, según la cual, mientras no generaran inconvenientes internos ni ingresaran droga a territorio nacional, podían operar con cierta libertad (Sotomayor, 2011).

5.9.2 Contexto general

Las organizaciones de la delincuencia organizada en México fueron expandiéndose y adaptándose a nuevas condiciones de supervivencia, lo que les generó capacidades para desafiar al Estado mexicano en algunas regiones del país.

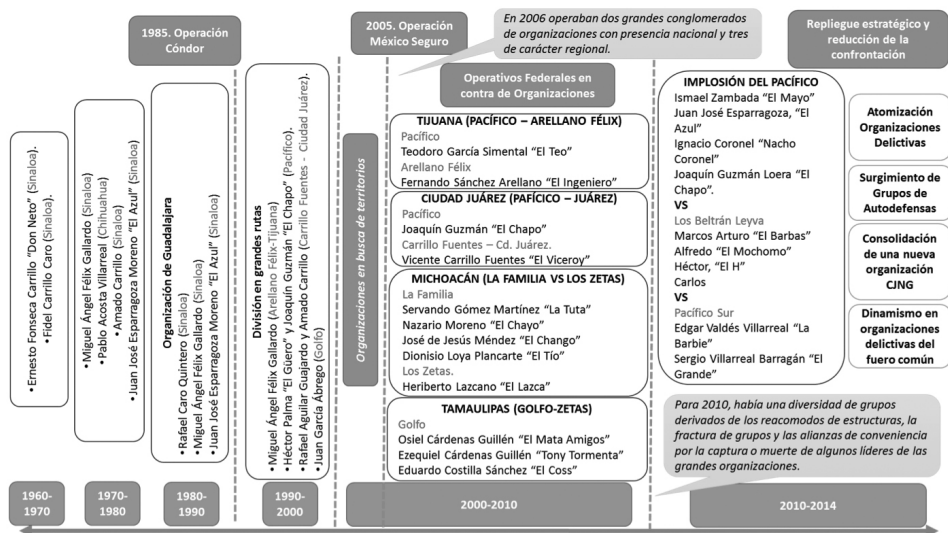
Frente a estas circunstancias, el gobierno reaccionó y buscó su desarticulación y contención a fin de evitar que se convirtieran en una amenaza a la estabilidad y la gobernabilidad en algunas zonas del país (Ver diagrama 3).

Mapa 1. Rutas aéreas, marítimas y presencia del narcotráfico en México en los años noventa



Fuente: Gobierno Federal, noviembre 2011

Diagrama 3. Evolución de las organizaciones delictivas en México



Fuente: Elaboración propia con base en Valdés (2013), Stratfor (2007, 2009, 2010 y 2013) y entrevistas desarrolladas por el autor.

5.9.3 Elementos de interdependencia

5.9.3.1 Conflicto burocrático

El combate a las organizaciones de la delincuencia organizada significó ajustes organizacionales en prácticamente todas las dependencias de seguridad: la Policía Federal creó la división antidrogas y la división de investigación; la SEDENA y la SEMAR fortalecieron sus secciones II¹²⁵ para atender de mejor manera la problemática; mientras que la PGR fortaleció la Subprocuraduría Especializada en Investigaciones contra la Delincuencia Organizada (SEIDO). La SEDENA vivió un momento de crisis

125 Son las secciones encargadas de la inteligencia militar y naval.

al finalizar el gobierno de Vicente Fox, ya que el propio ejército reconoció que durante dicho gobierno habían desertado más de 100 mil soldados, lo cual representaba alrededor de la mitad del total del Ejército; los bajos salarios, el riesgo de combatir a los grupos del narcotráfico y los incentivos a volverse parte de ellos, eran parte de las razones (Grillo, 2011).

La Policía Federal inició un crecimiento nunca antes visto en la administración calderonista, el cual comenzó con la transferencia de 10 mil soldados e infantes de marina a la entonces Policía Federal Preventiva en diciembre de 2006. Sin embargo, el mando de la Policía Federal del país fue capturado por un pequeño grupo sobre la base de su pretensión de inteligencia indispensable (Kenny, *et. al.*, 2012). A través de una serie de enfrentamientos burocráticos, el Secretario de Seguridad Pública emergió como un funcionario más poderoso que el Procurador General de la República. Esto significaba que la Policía Federal había obtenido una autonomía de facto para elaborar la estrategia para enfrentar a los cárteles. La estrategia fue combatir a todas las organizaciones delictivas (Kenny, *et. al.*, 2012). Sólo la supervisión del Secretario de Gobernación podría haber detenido el conflicto; sin embargo, la SEGOB de Calderón fue desgastada al extremo por el fallecimiento de dos de sus titulares en sospechosos accidentes aéreos¹²⁶.

Ya en el periodo de Peña Nieto se llevó a cabo una de las mayores modificaciones realizadas en las dependencias de seguridad, y quizá en toda la administración pública federal¹²⁷: la desaparición de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP), su transformación en la Comisión Nacional de Seguridad y su adscripción administrativa, organizacional y financiera a la Secretaría de Gobernación (SEGOB, 2013). La centralización en la SEGOB buscaba reducir las fricciones y disputas entre las dependencias de seguridad que caracterizaron al sexenio anterior. Las funciones y recursos de la SSP fueron trasladados a la SEGOB, con lo que la Comisión Nacional de Seguridad

126 “Francisco Blake Mora y Juan Camilo Mouriño, un fatal destino en común” (Expansión, 2011).

127 El único referente similar de fusión administrativa fue la desaparición de la Secretaría de Programación y Presupuesto y su adscripción a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

quedó reducida a una organización en la que sus distintas áreas fueron mal definidas, se les asignaron responsabilidades poco claras y con pocos recursos para asegurar la coordinación de la Policía Federal y el Sistema Penitenciario Federal; lo anterior se reflejó en una fuerte falta de identidad, sentido de pertenencia y una profunda confusión organizacional.

5.9.3.2 Mecanismos de toma de decisiones

La delincuencia organizada, en su versión de narcotráfico, se volvió un tema de Seguridad Nacional desde mediados de la década de los ochenta, como se ha referido anteriormente. Las acciones gubernamentales para administrar, contener y desarticular la operación de las organizaciones delictivas se han desarrollado siempre de manera poco transparente y con pocos elementos para entender el proceso decisorio en la materia. Sin embargo, con base en las entrevistas realizadas, se sabe que el criterio para desarticular organizaciones delictivas era su nivel de infiltración y cooptación de instancias estatales, su grado de violencia y su nivel de impunidad cínica con la que desarrollaban su accionar.

En este sentido, aquellas organizaciones que se volvían una amenaza por su capacidad de corromper a autoridades del Estado fueron objetivos de atención como amenazas a la Seguridad Nacional. Posteriormente, conforme la estrategia de desarticulación comenzó a generar nuevos grupos delictivos, la atención se enfocó hacia aquellos que habían hecho de la violencia y de su accionar en contra de la ciudadanía su forma de vida en regiones enteras del país.

5.9.3.3 Recursos disponibles

La desarticulación de organizaciones delictivas en el país fue generando un importante nivel de especialización en cuanto a la información de sus redes, estructuras y modo de actuar. Con base en lo anterior, y a partir del despliegue táctico-estratégico que cada agencia gubernamental tenía, naturalmente cada

una de ellas fue enfocándose en un grupo delictivo específico. Adicionalmente, los recursos asignados presupuestalmente fueron incrementándose, primordialmente hacia equipamiento y mecanismos de recolección de información y generación de inteligencia. Fundamentalmente, el reconocimiento público por detenciones, la capacitación y transferencia de tecnología por parte de los Estados Unidos, así como la búsqueda de mayores asignaciones presupuestales, eran los elementos que las dependencias utilizaban para poder acceder a más recursos y, con ello, incrementar su capacidad de influencia y de definir el rumbo de las estrategias de desarticulación.

5.9.3.4 Grado de institucionalización

La información recabada a través de las entrevistas señala que la supervisión de cada uno de los operativos desarrollados en el país era encabezada por una agencia en particular; su presencia en la zona de influencia y la capacidad para hacer frente al grupo criminal eran las razones que determinaban qué dependencia gubernamental sería la responsable de encabezar los esfuerzos coordinados del resto de las instancias. Los distintos operativos realizados en el periodo de análisis muestran una constante de funcionamiento: decisión de desarticular una organización delictiva (por su influencia, por un acto de alto impacto, por la violencia generada); envío de fuerzas federales bajo el liderazgo de una dependencia; capturas y neutralización de liderazgos; contención de la emergencia; retiro paulatino de las fuerzas federales, y surgimiento de nuevas organizaciones delictivas o relanzamiento de las existentes. Para mostrar lo anterior, se presentan a continuación los casos de desarticulación en Tamaulipas, Michoacán y Tierra Caliente, así como las acciones para desarticular a la organización del Pacífico.

Tamaulipas

Tamaulipas es una entidad de alto interés para la delincuencia organizada por su privilegiada ubicación geográfica (Guerrero, 2014). Históricamente han existido grupos fuera de la Ley que han aprovechado la cercanía con Estados Unidos para traficar

todo tipo de mercancías. En este marco, en 2003 se da un punto de quiebre con la detención de Osiel Cárdenas Guillén en Matamoros. Guerrero (2014) argumenta que las otras organizaciones delictivas (Sinaloa y Ciudad Juárez) vieron en la captura de Cárdenas una oportunidad para acceder a territorio tamaulipeco. Frente a estos intentos por pelear el territorio, el Cártel del Golfo y su brazo armado, los Zetas, respondieron con incursiones en zonas de influencia de los otros cárteles. La lucha contra las otras organizaciones incrementó las tensiones entre el Cártel del Golfo y los Zetas, lo que provocó que se generaran choques esporádicos entre ambos aliados.

Durante la administración de Vicente Fox, el énfasis institucional fue hacia la desarticulación de la organización delictiva del Golfo. Este grupo había tomado el control de Nuevo Laredo, ciudad considerada la joya de la corona del narcotráfico, pues por esta ciudad cruzaban alrededor de 20 mil vehículos diariamente, la mayoría sin ser revisados, y se internaban por las principales carreteras de los Estados Unidos (Kenny *et. al.*, 2012). En el contexto del conflicto entre el Cártel del Golfo y el Cártel de Sinaloa, la administración de Fox lanzó, en junio de 2005, la “Operación México Seguro”.

La operación que permitió la captura de Cárdenas Guillén fue dirigida exclusivamente por personal de la SEDENA. Esta acción mostraba que las desconfianzas institucionales existían, aun a pesar de que, por primera vez en la historia reciente, la PGR era encabezada, precisamente, por un militar (Rafael Macedo de la Concha). La captura de Osiel Cárdenas provocó un cisma al interior del Cártel del Golfo y permitió descubrir la existencia del grupo armado que lo protegía, Los Zetas; el cual estaba integrado por antiguos integrantes del Grupo Aeromóvil de Fuerzas Especiales del Ejército Mexicano (GAFE)¹²⁸. La desarticulación de esta organización se afianzó con las capturas de Antonio Galarza Coronado “El Amarillo”, por la Policía Federal en noviembre de 2008 en Monterrey, así como por la detención de Gregorio Saucedo Gamboa “El Goyo”,

128 El GAFE se formó en respuesta al levantamiento zapatista en 1994 y estuvo involucrado en operaciones especiales durante las campañas contrainsurgentes en los estados de Guerrero y Oaxaca, principalmente, contra el Ejército Revolucionario Popular (Kenny *at. al.*, 2012).

realizada por la Policía Federal en abril de 2009 en la ciudad de Matamoros. El homicidio de Rodolfo Torre Cantú, entonces candidato a gobernador por el PRI, en junio de 2010, puso de manifiesto la vulnerabilidad de las autoridades del Estado frente al crimen organizado. El recrudecimiento de la violencia en el Noreste del país (Tamaulipas y Nuevo León) generó un nuevo operativo federal, el “Operativo Noreste”, el cual permitió la desarticulación de más liderazgos de la organización del Golfo en enfrentamientos particularmente violentos, como el abatimiento de Antonio Ezequiel Cárdenas Guillén, “Tony Tormenta”, quien murió en un cruento enfrentamiento con elementos de la SEMAR en Matamoros, en noviembre de 2010.

El fortalecimiento de la SEMAR hacia finales del sexenio de Felipe Calderón fue notable y se basó en su sólida interacción con agencias norteamericanas, y la consolidación de sus capacidades de inteligencia y operación en campo. Muestra de ello fue la captura de uno de los liderazgos más longevos del cártel del Golfo, Jorge Eduardo Costilla Sánchez, “El Coss”, detenido en septiembre de 2012 en Tampico. Ya en la administración de Enrique Peña, la atomización del cártel del Golfo provocó nuevos incrementos de violencia y disputa organizacional, las cuales se fueron ahondando con la captura de integrantes relevantes como Mario Armando Treviño, “El X20” por la SEDENA en agosto de 2013, en Reynosa. Como se puede apreciar, existió una constante atención a este grupo delictivo, particularmente, en su zona de mayor influencia y penetración, Tamaulipas. La desarticulación de esta organización comenzó con capturas por parte de SEDENA, continuó con algunas acciones de la PF, siguieron las acciones más duras al mando de la SEMAR y, al final del periodo de análisis, la SEDENA retomó la batuta en estas acciones. Destaca la poca participación de la PGR, usualmente marginada en la atención a este grupo delictivo¹²⁹.

Desarticulación de los Zetas

Para Guerrero (2014), el surgimiento de Los Zetas significó un cambio de paradigma en las operaciones de las organizaciones

129 Una descripción detallada de las capturas de integrantes de las organizaciones delictivas se puede consultar en el Anexo 3.

criminales en México, pues transformaron la forma tradicional en la que operaban. Pasaron de ser agrupaciones “predominantemente familiares y resguardadas por pistoleros amateurs”, a “organizaciones más horizontales, con agresivas aspiraciones expansionistas y con intereses en varias actividades criminales” (Guerrero, 2014).

Los primeros registros de la organización se tuvieron a inicios del gobierno de Vicente Fox, en noviembre de 2001, cuando la SEDENA detuvo a Alejandro Lucio Morales Betancourt, el “Z-2”, en Reynosa. Este grupo delictivo, surgido a partir de un conjunto de ex militares con alta preparación y capacitación, representó una afrenta para la SEDENA, la cual abocó importantes recursos institucionales a su desmantelamiento. En noviembre de 2002, Arturo Guzmán Decena, el “Z-1”, fue abatido en un enfrentamiento contra esta dependencia. Guzmán Decena formó parte de un grupo especial del Ejército Mexicano, fue entrenado por el ejército de Estados Unidos y el de Israel (Arzt y Vázquez, 2010). El Gobierno Federal continuó con acciones para desarticular a este grupo y, en marzo 2003, la SEDENA detuvo a Agustín Hernández Martínez, el “Z-23”, en Matamoros; en ese mismo año, disputas al interior de la organización provocaron la ejecución de Raúl Alberto Trejo Benavides, el “Z-6”; en septiembre de 2003, Eduardo Salvador López, el “Z-48”, fue detenido por la AFI en Pachuca.

A partir de la captura de Osiel Cárdenas y su posterior extradición a Estados Unidos, Los Zetas comenzaron a expandirse por diversos estados del país y a implantar un régimen de terror y barbarie. Después de varias detenciones menores, en abril de 2007 la Policía Federal capturó en Ciudad del Carmen a Nabor Vargas García, “Débora”; un integrante de los Zetas, señalado como de “segunda generación”; posteriormente en el mes de junio, en Atotonilco el Grande, Hidalgo, la SEDENA capturó a Luis Reyes Enríquez, alias “Z-12”. A lo largo de 2007 y 2008, los comandantes fundadores de los Zetas fueron perseguidos por el ejército mexicano, desde Tamaulipas hasta Campeche.

A partir de 2008 la escisión de Los Zetas y el Cartel del Golfo se dio de manera violenta y sanguinaria, con lo cual la agrupación se volvió la mayor fuente de inestabilidad y riesgo para el Estado mexicano. En 2010, la zona del Noreste del país se volvió la

más violenta, pues el incremento de los homicidios y la violencia fue inusitado¹³⁰. En 2011 comenzó el descabezamiento de la organización: fueron capturados Flavio Méndez Santiago, “El Amarillo”, por la Policía Federal en Oaxaca; Jesús Enrique Rejón Aguilar, “Mamito / Z-7”, detenido también por la PF en el municipio de Atizapán, en el Estado de México; finalmente, en diciembre de ese año, la SEMAR capturó en Córdoba a Lucio Hernández Lechuga, “Lucky / Z-16”, cabe resaltar que la SEMAR había tomado el control de la seguridad en varios municipios de Veracruz ante la infiltración de la delincuencia organizada en las fuerzas locales.

La desarticulación de la primera línea de esta organización criminal se volvió una prioridad para la SEMAR, dependencia que encabezó, a final de la administración de Felipe Calderón, los esfuerzos en contra de esta organización delictiva. En 2012, producto de un operativo especial, la SEMAR abatió al entonces líder de la agrupación, Heriberto Lazcano Lazcano, “El Verdugo / El Lazca / El Z-3” en un enfrentamiento que tuvo lugar en octubre de 2012 en el municipio de Progreso, Coahuila. A pesar del cambio de administración, la Marina continuó encabezando los esfuerzos de desarticulación. Así, en agosto de 2013, elementos de la SEMAR capturaron a Miguel Ángel Treviño Morales, el “Z-40”, en el municipio de Anáhuac, Nuevo León, con lo que se desarticuló el grupo y, posteriormente, en marzo de 2015 se capturó a Omar Treviño Morales, “Z-42”, hermano y sucesor de Miguel Ángel Treviño Morales, en el municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León, por elementos de la SEDENA.

Michoacán

Durante el periodo de análisis, Michoacán padeció la presencia de grupos criminales con enfoques de fanatismo religioso, uso intensivo de la violencia, así como de una cooptación y control social no visto en otras entidades del país.

130 Entre muchas acciones despiadadas están las matanzas de migrantes en San Fernando, Tamaulipas, y la masacre en el municipio de Allende, Coahuila.

A partir de 2000, con la alternancia en el gobierno federal, y luego en 2002¹³¹ en el nivel estatal, se dislocó una serie de órdenes informales establecida, lo cual causó un vacío de poder en algunas zonas de la entidad¹³². A partir de 2006 la incidencia criminal se desborda y la entidad enfrenta uno de los periodos más complicados en materia de seguridad. Con la aparición del grupo criminal “La Familia”¹³³ la violencia se volvió cotidiana en ese estado. La Familia y su sucesora, los Caballeros Templarios, eran organizaciones que incorporaron una ideología fundada en la religión, otorgando importancia al individuo como un ente de grandeza, heroísmo, espiritualidad y sacrificio por el bien mayor de la organización. Para su operación, establecían oficinas en toda la entidad y reclutaban hombres jóvenes de la región para trabajar para el cártel como parte de su rehabilitación¹³⁴ o a cambio de una remuneración que las actividades ordinarias de la región no les darían.

El tráfico de drogas en este estado tiene sus orígenes en la década de los ochenta, aprovechando los vínculos sociales y familiares generados a partir de la intensa emigración que experimentó la entidad a finales del siglo XX. Las organizaciones criminales de la Familia Michoacana y los Caballeros Templarios, aprovecharon las ventajas geográficas, así como el escaso desarrollo económico y social del estado para establecer su dominio. En el ámbito económico, estos grupos generaban fuentes de empleo en la fabricación de drogas¹³⁵, y habían logrado regular la producción y los precios de algunos de los principales productos de la entidad¹³⁶, con lo que daban certidumbre e ingresos a ciertos sectores de la sociedad y lograban el respaldo popular, debido a que se volvieron “jueces” para resolver disputas al interior de las comunidades.

131 En el año 2002 ganó la gubernatura del estado Lázaro Cárdenas Batel por el PRD.

132 La entidad era controlada por el grupo delictivo “Cartel del Milenio” y posteriormente la entidad sufrió una muy violenta aparición de Los Zetas. La Familia Michoacana surge en primer término como una organización para “defender” a los michoacanos de los sanguinarios “Zetas”.

133 En 2006, el grupo hizo su aparición en Uruapan al lanzar cabezas humanas al interior de un bar.

134 Una de las principales fuentes de reclutamiento eran centros de rehabilitación contra las adicciones.

135 Fundamentalmente metanfetaminas, de acuerdo con Insightcrime (2016).

136 “Suben aguacate y limón por conflictos en Michoacán (Milenio, 2014).

En el ámbito social, estas organizaciones delictivas generaron nuevos esquemas de reglas sociales, suplantaban la debilidad del Estado en las regiones que controlaban, construían base social de respaldo y hasta llegaban a actuar con cierta legitimidad. La construcción de ese cierto respaldo social era parte de su fortaleza, pues contaban con un mecanismo eficiente de recolección de información, deslegitimación de las acciones del gobierno en su contra, acceso a refugios y protección, manifestaciones sociales de apoyo, así como con mano de obra barata y una importante capacidad logística para la distribución¹³⁷.

En enero de 2014, después de una fuerte cobertura mediática nacional e internacional sobre los grupos de autodefensas¹³⁸, el Presidente Peña Nieto designó a Alfredo Castillo como Comisionado de Seguridad y Desarrollo Integral para Michoacán, con el objetivo de recobrar la paz y la confianza en la entidad. En parte, el objetivo de esta nueva intervención federal en la entidad era ubicar a los principales líderes de la organización delictiva Caballeros Templarios. Una de las primeras acciones de la intervención federal consistió en tomar las instalaciones de algunas corporaciones policiacas municipales, como Apatzingán, y evaluar a los integrantes y su presunta vinculación con organizaciones delictivas. La SEGOB, dependencia que encabezaba este último ejercicio, articuló los esfuerzos para contener a las organizaciones criminales, aunque la pacificación del territorio no ha sido todavía un objetivo cumplido.

Operativo Tierra Caliente

La región de Tierra Caliente históricamente ha sido una zona de conflicto y de generación de grupos subversivos, debido a lo agreste del terreno y a la facilidad de confluir con tres entidades federativas distintas. No obstante, la atención nacional se volcó hacia esta zona en septiembre de 2014, cuando en el municipio de Iguala, Guerrero, se registró un hecho que modificaría las acciones del gobierno del presidente Enrique Peña.

137 "La República Marihuanera" (M-X, 2011).

138 "In the hills of Michoacan, self-defense groups battle a Mexican drug cartel" (Washington Post, 2013).

Estudiantes de la Escuela Normal Rural¹³⁹ “Raúl Isidro Burgos” de Ayotzinapa pusieron nuevamente en evidencia la compleja imbricación de la delincuencia organizada y su particular vinculación con la subversión, la guerrilla y la pobreza en ese estado. 43 estudiantes desaparecieron presuntamente a manos de un grupo delictivo de la zona, “Guerreros Unidos”, quienes eran parte del complejo mapa criminal de la región¹⁴⁰. El alcalde de Iguala, José Luis Abarca, presuntamente se encontraba vinculado a dicho grupo delictivo y se encontraban en una encarnizada lucha con “Los Rojos”, por el control del tráfico de heroína hacia los Estados Unidos¹⁴¹.

Como parte de las acciones para desarticular a las organizaciones delictivas de esta región, el 6 de octubre de 2014, la PF asumió el control del despacho del Centro de Comunicaciones, Cómputo y Coordinación de Iguala. Posteriormente, como parte de las acciones de las instancias federales, el alcalde de Iguala, José Luis Abarca, y su esposa fueron detenidos el 4 de noviembre de ese año en la Ciudad de México¹⁴².

La acción gubernamental, comandada por la SEDENA se redujo a la captura de algunos líderes de las organizaciones locales, “los Rojos”, “los Armadillos” y “Guerreros Unidos”, con lo cual se contuvo la violencia, pero la inestabilidad en la zona sigue presente.

Desarticulación del Cártel del Pacífico

Esta organización delictiva, víctima de su propio éxito, fue desgastándose a lo largo del periodo de análisis por sus luchas

139 Estas escuelas fueron creadas en el sexenio de Lázaro Cárdenas con el propósito de impulsar la educación socialista en el país; muchas de ellas fueron cerradas durante el transcurso del siglo pasado. Actualmente quedan en el país 12 Escuelas Normales Rurales y su principal objetivo sigue siendo la formación de docentes provenientes de los estratos sociales más desfavorecidos del país. Para más información se puede consultar Guevara Niebla (1985).

140 Para más información sobre este hecho se recomienda la lectura de “La noche más triste” (Iliades, 2015).

141 “Iguala: la ruta y la complicidad de la heroína” (Contralínea, 2015).

142 “Caen los Abarca; ya no aguantaba la presión: exalcalde de Iguala” (Excélsior, 2014).

intestinas con otras organizaciones y por las distintas escisiones que sufrieron. Durante la primera década del siglo XXI, Arturo Beltrán Leyva había surgido como el líder de las acciones violentas del cártel de Sinaloa en contra de Los Zetas (Kenny, *et. al.*, 2012). En enero de 2008, el hermano de Arturo, Alfredo, fue arrestado por oficiales de la PFP, presuntamente por una delación de Joaquín Guzmán “el Chapo” e Ismael Zambada “el Mayo”, lo cual propició la separación de los Beltrán Leyva y el inicio del conflicto.

Ya en la administración de Enrique Peña Nieto, el “Chapo” se había convertido en una figura del culto popular y el Cártel de Sinaloa se había convertido en la organización de tráfico de drogas con mayor influencia en el mundo. La captura de el Chapo, en febrero de 2014, fue aclamada como un éxito para los Estados Unidos y de la aplicación de la ley mexicana, así como un ejemplo de la nueva cooperación bilateral, después de décadas de desconfianza, sospecha, recriminación mutua¹⁴³.

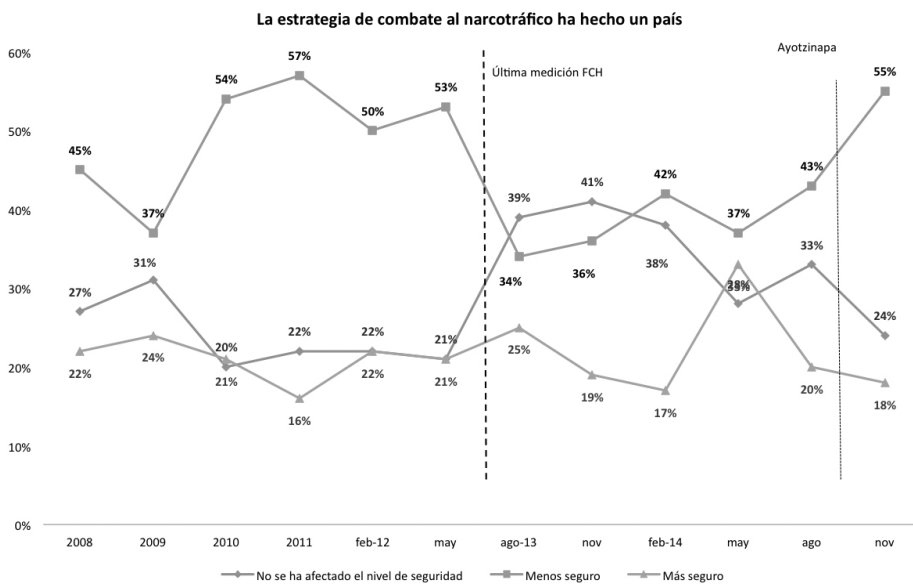
5.9.4 Elementos de interacción

5.9.4.1 Relevancia pública

La percepción sobre las acciones de la estrategia de combate a la delincuencia organizada muestra una dinámica muy variable a lo largo del periodo de análisis. En el gobierno de Calderón, la percepción de que la estrategia de combate al narcotráfico estaba haciendo menos seguro al país alcanzó un porcentaje por encima de 50 puntos entre 2010 y 2012. En los primeros meses de Peña Nieto se logró reducir esta percepción, alcanzando su mejor puntuación en febrero de 2014, un mes después de la captura de Joaquín Guzmán Loera. Sin embargo, hacia finales de 2014, la percepción de que la estrategia era incorrecta volvió a alcanzar niveles por encima de 50 por ciento.

143 Posterior a su captura, en julio de 2015 El Chapo se fugó por segunda ocasión de un penal de máxima seguridad, estando prófugo durante algunos meses hasta su recaptura en enero de 2016. Actualmente está extraditado en los Estados Unidos.

Gráfica 22. Percepción sobre la estrategia de combate al narcotráfico



Fuente: B&L, Buendía & Laredo. Información a noviembre de 2014. De 2008 a 2011 se muestra el promedio anual.

5.9.4.2 Actores externos

En la década de 1980, en los Estados Unidos se dio un *boom* en el consumo de cocaína. Esta droga provenía de Sudamérica y era ingresada, en su mayoría, a través de Florida. Frente a este fenómeno, el gobierno norteamericano estableció medidas para reducir el ingreso de la droga, entre ellas, el cierre del acceso a través del Caribe; con esta acción, la ruta de trasiego se reorientó y ubicó en México su nueva trayectoria. Eventos posteriores, como el asesinato del agente de la DEA, Enrique Camarena en 1985¹⁴⁴, mostraron la operación de agencias norteamericanas en el país de manera ineludible.

144 Para más detalles sobre este acontecimiento se sugiere revisar *El Narco: inside Mexico's criminal insurgency* (Grillo, 2011).

Durante esta época y frente al cierre de la ruta del Caribe, las organizaciones delictivas mexicanas vivieron una época dorada. Ante esta situación de florecimiento, el gobierno mexicano recibió una importante presión por parte del gobierno norteamericano para detener y atacar a estos grupos delictivos. La respuesta se dio de manera programática cuando, en los sexenios de Miguel de la Madrid y de Carlos Salinas de Gortari, se definió al narcotráfico como una amenaza a la Seguridad Nacional¹⁴⁵; frente a esta definición, el Estado mexicano inició el despliegue de las fuerzas federales para combatir a las organizaciones del narcotráfico. Con la transición democrática y el inicio del gobierno de Vicente Fox, se buscó reorganizar el aparato de Seguridad Nacional¹⁴⁶. En este contexto tuvieron lugar los hechos del 11 de septiembre de 2001, con lo que el mapa de seguridad a nivel internacional cambió sustancialmente.

Como se mencionó en el apartado anterior, en el gobierno de Felipe Calderón se puso en operación la Iniciativa Mérida, en primera instancia como un programa de equipamiento y adquisición de tecnología, para evolucionar hacia un programa de capacitación y formación de elementos de seguridad¹⁴⁷. Con el cambio de administración, ya en el gobierno de Peña Nieto, se inició una nueva estrategia con respecto a la Iniciativa, la cual consistía en una “ventanilla única”, ubicada en la SEGOB. Dicha estrategia fue utilizada estratégicamente por esta dependencia y los principales apoyos se canalizaron hacia la Policía Federal, que ahora estaba bajo la tutela de la SEGOB.

145 Ver Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 y Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.

146 Para más detalles de esta organización se sugiere ver el apartado al inicio de este capítulo sobre las modificaciones organizacionales del aparato de seguridad.

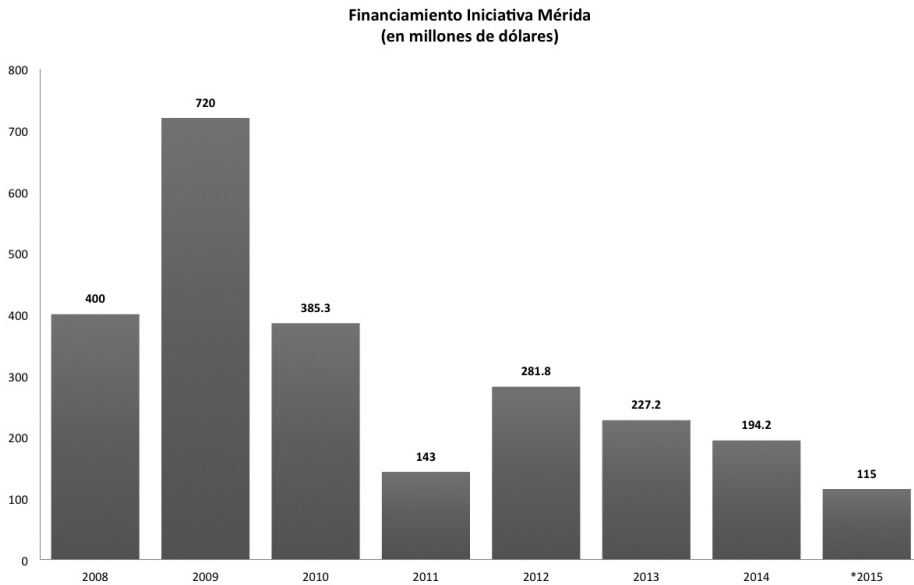
147 Chabat (2010).

Tabla 16. Proyectos financiados a través de la Iniciativa Mérida

Proyectos	Dependencia Beneficiada
Modernización de la Academia de San Luis Potosí.	SEGOB – Policía Federal
Capacitación y Profesionalización de la Policía Federal: desarrollo de programas de formación inicial, continua, especialización y alta dirección.	SEGOB – Policía Federal
Capacitación y Equipamiento de Unidades Especializadas en el Combate al Secuestro.	SEGOB-Coordinación Nacional Antisecuestro y Entidades Federativas.
Frontera Sur: reducir capacidades de organizaciones delictivas por medio del despliegue estratégico de puestos carreteros de inspección.	SEGOB-PF-Coordinación para la atención integral de la Frontera Sur
Desarrollo Tecnológico para la Seguridad Pública: incrementar capacidades tecnológicas de la PF para hacer frente de manera más eficiente a la delincuencia organizada.	SEGOB-PF-CNS
Especialización en la Investigación de Delitos Federales: fortalecimiento de áreas especializadas en el combate a delitos federales.	SEGOB-PF y PGR
Fortalecimiento de la Unidad Canina.	SEGOB-PF

Fuente: Elaboración propia con base en información de Informes de Gobierno.

Gráfica 23. Iniciativa Mérida, financiamiento 2008 - 2014



Fuente: Congressional Research Service, montos a abril de 2014.

Para el gobierno de los Estados Unidos, la prioridad en la relación con México es la desarticulación de los grupos de delincuencia transnacional, particularmente los vinculados al tráfico de drogas, mientras que para México la prioridad es desarticular a dichas organizaciones por los problemas de violencia y corrupción que les son inherentes (Chabat, 2003).

Artículos periodísticos en Estados Unidos dan cuenta de la intervención disruptiva que las agencias norteamericanas generan en la estructura de Seguridad Nacional en México (Miroff y Booth, 2010). De acuerdo con una publicación del Washington Post de 2010, el gobierno norteamericano apoyó a unidades de élite de la SEMAR para la captura de líderes de los cárteles del narcotráfico; el apoyo consistía en el intercambio de inteligencia y entrenamientos para reforzar lo que ellos calificaban como “la fuerza más confiable en México”. Priorizar

el apoyo a la Marina significaba riesgos, pues no es sujeta a supervisión civil y ha estado involucrada en casos vergonzosos de abusos¹⁴⁸. En la misma nota se menciona que un diplomático norteamericano afirmaba que se había fortalecido el liderazgo de la Marina y se había solicitado entrenamiento por parte de las Fuerzas de Operaciones Especiales de los Estados Unidos. El reportaje también señala que el Embajador Carlos Pascual se sentía complacido por la colaboración y capacitación que los marinos mexicanos habían recibido por parte del Centro de Operaciones Conjuntas del Comando del Norte.

La información disruptiva de la nota señalaba que el entonces Secretario de Seguridad Pública, Genaro García Luna, había sido el gran perdedor en la captura de Arturo Beltrán Leyva, pues la Policía Federal había sido marginada completamente de la operación. Otro caso de colaboración de la SEMAR con instancias americanas fue el operativo de más de 600 marinos para abatir a Antonio Ezequiel Guillén, “Tony Tormenta”, jefe del Cártel del Golfo en noviembre de 2010. John Feeley¹⁴⁹, líder de la misión de la embajada estadounidense en México, externó en el artículo referido que la relación con los militares nunca había sido tan cercana, sobre todo en intercambios de inteligencia en la lucha contra el crimen organizado. La preferencia por la Marina fue a contrapunto de la relación con el Ejército, de quienes se señala que históricamente han sido menos abiertos a cooperar, son adversos al riesgo y muy recelosos de sus privilegios.

5.9.4.3 Diseño de la estructura de coordinación

Algunos académicos (Aguayo, 2013) señalan que la estrategia de Calderón fue valiente, pero imprudente, con poca planeación e inteligencia. Las acciones en esta administración para desarticular a las organizaciones delictivas iban ajustándose

148 En diciembre de 2009 la Marina abatió a Arturo Beltrán Leyva, líder de la organización delictiva de “Los Beltrán Leyva” en Cuernavaca. En un hecho reprobado por las autoridades, el cuerpo fue cubierto con sus joyas y billetes por los elementos de la Marina.

149 Se desempeñó como segundo al mando en la Embajada de Estados Unidos en México de 2009 a 2012.

conforme avanzaba el sexenio. Los primeros operativos fueron realizados para atender coyunturas específicas y respondían más a una lógica de emergencia que de planeación o estrategia. En 2009, la PGR presentó un listado de los 37 delincuentes más buscados (PGR, 2009), de los cuales, al final del gobierno de Calderón se había dejado fuera de operación a 25¹⁵⁰.

Por otra parte, durante su campaña presidencial, Peña Nieto enfatizó que su administración se enfocaría en la reducción de la violencia y no sólo en el tráfico de drogas hacia los Estados Unidos. Como un indicador clave de su estrategia, definieron 122 objetivos prioritarios para enfrentar a las distintas organizaciones de la delincuencia organizada¹⁵¹. En la medida en que los liderazgos han sido capturados o abatidos, los grupos delictivos han ido reponiendo posiciones con lugartenientes de segundo nivel, los cuales son a menudo más violentos que los líderes que están reemplazando. Desde esta perspectiva, la detención del Chapo¹⁵² era arriesgada y potencialmente problemática, pero simbólicamente fue muy importante y permitió a Peña Nieto demostrar a los Estados Unidos su compromiso en la materia.

En este escenario, el Presidente Peña tuvo que reconocer que no sería capaz de remover a los militares como un elemento clave contra el crimen organizado y los desplegó en varios frentes (Tamaulipas, Michoacán, etc.). Después de una euforia inicial, el trabajo desarrollado por las fuerzas federales en esta administración es esencialmente el mismo que el de Calderón. Para Felbab-Brown (2014), el único cambio es la preferencia por el Ejército en lugar de la Marina. De esta manera, el modo en que las agencias mexicanas establecían su participación en los operativos para la desarticulación de organizaciones delictivas era, de acuerdo con información recabada en las entrevistas, discutido y definido en el seno del gabinete de seguridad, donde se establecía quién encabezaría la operación y de qué forma, sin contraponerse, el resto de las instancias de seguridad

150 Ver Anexo 5, Liderazgos delictivos identificados al final de la administración de Felipe Calderón.

151 Al mes de mayo de 2017, SEGOB reportaba que se habían inhabilitado 106 de los objetivos prioritarios.

152 Este líder criminal fue capturado en febrero de 2014 en Mazatlán; posteriormente, se fugó del Penal de Almoloya en julio de 2015 y, finalmente, fue recapturado en enero de 2016.

apoyarían el desarrollo de la misión. Esta forma de operación no se modificó sustancialmente durante el periodo de análisis.

5.9.4.4 Posibilidad de ajustes

Al igual que en los operativos para la reducción de la violencia criminal, las decisiones sobre la desarticulación de organizaciones delictivas se determinaban de manera informal y se afianzaban a partir de la búsqueda de reputación de las agencias por lograr los mejores resultados y capturas. Además, los costos de despliegue reducían la posibilidad de modificaciones abruptas en las estrategias de desarticulación. Las operaciones de desarticulación requieren importantes esfuerzos de recolección de información, así como inversión de tiempo, lo cual incrementa el costo de realizar ajustes aun a pesar de cambios políticos. El caso de la SEMAR, como responsable de la desactivación de blancos de alto nivel como Joaquín Guzmán, Heriberto Lazcano y Miguel Ángel Treviño, dan muestra de ello.

5.9.5 Elementos de certidumbre

5.9.5.1 Rupturas institucionales y desconfianza interorganizacional

La ruptura institucional más importante en torno a la desarticulación de organizaciones delictivas es el hecho de que la PGR pasó de ser la entidad con el papel preponderante en la materia, a convertirse en un actor secundario, dejando ese lugar, durante los primeros cinco años de análisis, a la SEDENA. Este rol protagonista fue asumido posteriormente por la Secretaría de Seguridad Pública Federal y, posteriormente, emergió la SEMAR como la organización con más y mejores capacidades para lograr dar golpes de alto impacto a los grupos delictivos.

En este sentido, las rupturas institucionales están asociadas a casos de colusión de las organizaciones delictivas con las instituciones democráticas y las agencias gubernamentales,

pues dichos casos afectaban su credibilidad y capacidad de acción. La Operación Limpieza, por ejemplo, dejó al descubierto la existencia de presuntos vínculos de los Beltrán Leyva con altos funcionarios de la Subprocuraduría Especializada en Investigaciones de Delincuencia Organizada de la PGR, quienes, respondiendo a pagos de entre 150 y 450 mil dólares, realizaban detenciones, cateos y filtraciones en beneficio de la organización delictiva¹⁵³.

5.9.5.2 Supervisión y sanciones

En la administración de Fox, las observaciones de la ASF se enfocaron, en 2004 y 2005, en el rezago para la implementación del Servicio Civil de Carrera Policial de la Policía Federal, así como en la debilidad de los servicios periciales del Ministerio Público. Para 2006, se observaron irregularidades a la SSP por el uso indebido de recursos destinados al combate al narcomenudeo y en los recursos destinados a las entidades federativas; de igual manera, a la PGR se le señaló el incumplimiento del Programa Nacional para el Control de Drogas, así como por un presunto desvío de recursos asignados a la operación de la SEIDO.

En 2009 se realizó una auditoría especial a los recursos provenientes de la Iniciativa Mérida. En ella se detectó que, de ocho dependencias que recibirían equipo, tecnología o entrenamiento, sólo cuatro lo obtuvieron. De igual manera en 2009, la ASF observó a las dependencias de seguridad señalando que, a pesar del incremento significativo que tuvo el gasto en seguridad en los tres años previos y que incluso la magnitud de lo que se ejerció en 2009 equivale a la mitad del gasto en salud, los esfuerzos resultaban poco exitosos. Para 2010 se señaló a la SHCP que requería incrementar sus esfuerzos en materia de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo. De igual manera, se observó que la SEMAR había incrementado en 30 por ciento su participación en operativos realizados en entidades

153 Mensaje del Procurador General de la República, Eduardo Medina Mora, sobre la “Operación Limpieza” (PGR, 2008). Otros caso similar en el Gobierno de Fox fue el que involucró a su propio secretario particular, Alfonso Durazo: “Investiga la PGR a Alfonso Durazo en el caso de infiltración del narco en Los Pinos” (La Jornada, 2005).

no costeras. En 2012, la PGR fue señalada por no establecer bases de coordinación para adoptar una política integral con las otras dependencias federales en la lucha contra la delincuencia. Finalmente, en la administración de Peña Nieto, se observó a la PGR por la poca eficacia de sus averiguaciones previas, pues menos de 30 por ciento del total de averiguaciones consignadas por un juez concluían en una sentencia condenatoria.

Tabla 17. Observaciones de la ASF sobre atención a la desarticulación de organizaciones delictivas 2001-2014

Observaciones de la Auditoría Superior de la Federación

Informe -Cuenta Pública	Dependencia	Evento	Señalamiento / Observación
2004	SSP	Incumplimiento del PNSP 2001-2006.	La PFP no ha cumplido con la facultad establecida en su ley y con el objetivo del PNSP 2001-2006 de implementar el Servicio Civil de Carrera Policial ya que no logró consolidar la operación de los procesos de permanencia, promoción y régimen de estímulos.
2005	SSP	Evaluación policial	Los mecanismos de coordinación fueron insuficientes para que las entidades federativas cumplieran con la obligatoriedad de evaluar al personal de seguridad pública, en promedio se evaluó el 3%.
2005	SSP	Política integral de seguridad	Los indicadores establecidos fueron insuficientes para evaluar el objetivo de SNSP de coordinar entre los tres niveles de gobierno la definición de políticas, lineamientos y acciones para garantizar una política integral en materia de seguridad pública.

Informe -Cuenta Pública	Dependencia	Evento	Señalamiento / Observación
2005	PGR	Servicios Periciales	Existe un retraso significativo en los servicios periciales del MP de la Federación, cuya función es coadyuvar en la búsqueda, preservación y obtención de indicios y pruebas para el adecuado cumplimiento de las funciones de investigación y persecución de delitos.
2006	SSP	Irregularidades en el ejercicio de los recursos destinados a financiar programas y acciones relacionadas con el Eje de Combate al Narcomenudeo	No creación de la Unidad Mixta De Atención al Narcomenudeo (UMAN). Manejo de los recursos del fondo en varias cuentas. Carencia de un sistema de contabilidad. No comprobantes de gasto en los expedientes. Falta de aplicación de penas convencionales y no amortización de anticipos. Adjudicación de contratos fuera de norma.
2006	SSP	Aprobación de 5,000 millones de pesos al Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública para las 32 entidades federativas	Ninguno de los criterios y ponderaciones que se definieron para la distribución de los recursos se asoció con el cumplimiento de los objetivos de lograr la reforma integral del sistema de seguridad pública.
2006	PGR	Evaluación del Programa Nacional para el Control de Drogas	No se cumplió con el requisito de que el Director General asistiera a las sesiones del Grupo Enlaces Sectoriales ni se tuvo evidencia de la designación de los participantes. No se dio seguimiento a los acuerdos de los grupos de Coordinación Ejecutiva y Enlaces Sectoriales.

Informe -Cuenta Pública	Dependencia	Evento	Señalamiento / Observación
2006	PGR	Desvío de recursos	La ASF solicitó a la PGR que resuelva y en su caso finque las responsabilidades administrativas sancionatorias que pudieran derivarse de los actos u omisiones de los servidores públicos que omitieron la elaboración de documentación justificativa por un total de 34 mdp por conceptos de alimentos, mantenimiento, etc. Se solicita a la PGR que resuelva y en su caso finque las responsabilidades administrativas sancionatorias que pudieran derivarse de los actos u omisiones de los servidores públicos que omitieron la elaboración de documentación justificativa por un total de 3.3 mdp que no cumplen con las premisas de riesgo, urgencia y confidencialidad extrema. Asimismo, por los gastos por concepto de trabajos de reparación en la alberca de la casa en depositaria en Cancún, Quintana Roo. Se solicita resolver y en su caso fincar las responsabilidades administrativas sancionatorias que pudieran derivarse de los actos u omisiones de los servidores públicos por el pago de mantenimiento y adquisición de equipo y limpieza de inmuebles por un monto de 5.4 mdp que debieron cubrirse con el presupuesto normal de la dependencia y que con la visita física a las instalaciones de la SIEDO se constató que corresponden a gastos que no son de urgente necesidad. Se solicita resolver y en su caso fincar las responsabilidades administrativas sancionatorias que pudieran derivarse de los actos u omisiones de los servidores públicos por no haber reintegrado a la Tesorería de la Federación el saldo por 322.6 miles de pesos que al 31 de diciembre de 2006 se encontraba en la cuenta bancaria para el manejo de recursos de gastos de seguridad pública y nacional.

Informe -Cuenta Pública	Dependencia	Evento	Señalamiento / Observación
2009	Auditoría Especial a recursos de Iniciativa Mérida	De ocho dependencias que recibirían equipo, tecnología o entrenamiento, sólo cuatro lo obtuvieron	La SRE no coordinó ni participó en la suscripción de las Cartas de Oferta y Aceptación, en las que se determinó el equipo, la tecnología y la capacitación por transferir a la SEDENA y a la SEMAR. En los registros de la PGR no se identifican las capacitaciones recibidas. De las ocho dependencias que esperan beneficiarse con la Iniciativa Mérida, solamente la SEDENA, la SEMAR, la SEGOB, la SSA y la SSP construyeron indicadores para evaluar el impacto en el combate a la delincuencia organizada con la utilización de las transferencias. Dichas dependencias no cuentan con resultados de la aplicación de sus indicadores, ya que la SEDENA, la SEGOB y la SSP recibieron los equipos a finales de 2009, y la SEMAR y la SSA no los recibieron. La SRE cuenta con el “Cuadro de Seguimiento a los Avances en los Proyectos de la Iniciativa Mérida”, sin embargo, las fechas y montos que se incluyen de los compromisos no coinciden con los señalados en las minutas de las reuniones del Grupo Bilateral de Seguimiento de la Iniciativa Mérida, y en los tres mecanismos de instrumentación de la Iniciativa, por lo que no se cuenta con un control confiable para conocer el estado real del cumplimiento de los compromisos establecidos.

Informe -Cuenta Pública	Dependencia	Evento	Señalamiento / Observación
2009	Observación General en Materia de seguridad	A pesar del incremento significativo que tuvo el gasto en seguridad en tres años, y que la magnitud de lo que se ejerció en 2009 equivale a la mitad del gasto que se orientó a salud, los esfuerzos han sido poco exitosos	De 2001 a 2009, se registró un crecimiento en la incidencia delictiva de 14.8% en promedio anual, sin que las acciones de la SSP logaran revertir esa tendencia. La incidencia de delitos sensibles para la sociedad, como secuestro, homicidios dolosos y robo con violencia no disminuyó en el periodo 2006-2009, aunque el gasto público destinado a tareas de prevención general y especial de los delitos se incrementó, en términos reales, a un ritmo de 21.1% en promedio anual. En cuanto a la actuación policial, es necesario robustecer la inteligencia y dotar a los cuerpos policiacos con mejor equipo y una plataforma tecnológica actualizada para incrementar eficacia y precisión de sus operaciones.
2009	SEGOB	Operación del SESNSP	No acreditó su capacidad para acceder a los registros que integran el Sistema Nacional de Información sobre Seguridad Pública, en ejercicio de sus funciones de administrador, y careció de información sobre los datos totales que debieron contener los registros nacionales de personal de seguridad pública; de indiciados, procesados y sentenciados; y de armamento y equipo, por lo que no fue posible conocer su grado de actualización, y por tanto, su capacidad para soportar acciones de inteligencia policial de las corporaciones que tienen acceso al sistema.

Informe -Cuenta Pública	Dependencia	Evento	Señalamiento / Observación
2009	SEGOB	Operación del SESNSP	La evaluación del personal de seguridad pública en las entidades federativas no permitió constatar que hubo una priorización en las acciones del programa de evaluación y certificación, en función de la problemática de seguridad pública prevaleciente, ya que las entidades federativas con mayor índice delictivo no fueron las que aplicaron el mayor número de evaluaciones para depurar a sus corporaciones. El SESNSP tampoco verificó el cumplimiento de los convenios de coordinación de 2009, ni participó en la evaluación de la asignación y aplicación de los recursos del FASP conforme a los convenios de coordinación y sus respectivos anexos técnicos.
2009	SEGOB	Operación del SESNSP	El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública no operó con efectividad el Sistema Nacional de Información sobre Seguridad Pública, por lo que careció de elementos de control sobre su alimentación y actualización; también propició el incumplimiento de la obligación legal respecto del suministro de datos por parte de las instancias participantes, y limitó el intercambio de información entre corporaciones y órdenes de gobierno.

Informe -Cuenta Pública	Dependencia	Evento	Señalamiento / Observación
2010	SHCP	Lavado de dinero y financiamiento al terrorismo (LD/FT)	No se han emitido disposiciones de carácter general para prevenir y combatir el LD/FT de Uniones de Crédito ni las reformas de las disposiciones aplicables a sociedades de inversión y a sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, motivadas por la lentitud del proceso para elaborar, revisar y difundir diversas disposiciones de carácter general para regular a los distintos participantes del Sistema Financiero Mexicano, en materia de LD/FT.
2011	SEMAR	Efectuó 34,870 operaciones en contra del narcotráfico y la delincuencia organizada, 24.5% más que las previstas	En ese periodo, la vigilancia en los estados no costeros aumentó 305.8%.
2011	SEDENA	Vigiló por vía terrestre, aérea y anfibia el territorio nacional, cuyas acciones aumentaron en promedio anual 6.2% en el periodo 2007-2011.	El análisis de la distribución del personal de esa secretaría reveló que en este periodo los esfuerzos de vigilancia y el despliegue de los efectivos se canalizaron a la seguridad interior del país, así como a combatir el narcotráfico y la delincuencia organizada.
2011	SEDENA, SEMAR y SSP	Participaron en operativos para el combate al narcotráfico y a la delincuencia organizada en 22 entidades federativas	SEDENA reportó que, entre 2007 y 2011, aseguró mercancías y valores equivalentes a 27,452.8 mdp, con lo cual, si bien no se impactó de manera importante la base económica de esos grupos delictivos, se evitó la comercialización de mercancía y el uso de recursos ilícitos.

Informe -Cuenta Pública	Dependencia	Evento	Señalamiento / Observación
2012	SEGOB	En el caso del diseño de la política de seguridad que involucra a las entidades federativas y municipios, la estrategia se basó fundamentalmente en el desarrollo de un nuevo modelo, sustentado en la profesionalización de los cuerpos policiacos, el fortalecimiento de la inteligencia policial y la prevención del delito. Los avances son insuficientes.	En estos órdenes de gobierno prevalece un enfoque más reactivo que preventivo, por la falta de estrategias de inteligencia; además, los sistemas de información presentan problemas funcionales, sobre todo en el caso de los municipios, lo que ha propiciado la existencia de sistemas paralelos. Las acciones de prevención del delito registran poco progreso. En cuanto a la operación del FASP se detectaron recursos no ejercidos por insuficiencias en las capacidades institucionales de los ejecutores; reprogramaciones de gasto, originadas por la falta de diagnósticos adecuados para identificar los requerimientos prioritarios y una normativa compleja; elevado índice de adjudicaciones directas en las contrataciones; uso de recursos que no atienden los fines del fondo, y deficiente control y transferencias indebidas de recursos a otras cuentas. Se comprobó que el SESNSP careció de un sistema de información para registrar los avances físico-financieros de los programas de prioridad nacional (PPN) que permitiera constatar el grado de cumplimiento de las metas parciales y el ejercicio de los recursos transferidos mediante el FASP, vinculados con el fortalecimiento de la procuración de justicia. Se verificó que el SESNSP no acreditó la evaluación sistemática y permanente de los resultados obtenidos en los PPN, ni haber identificado fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas, con objeto de proponer acciones que contribuyeran a mejorar el desempeño.

Informe -Cuenta Pública	Dependencia	Evento	Señalamiento / Observación
2012	PGR	No estableció las bases de coordinación para adoptar una política integral que permitiera diseñar y ejecutar estrategias conjuntas en la lucha contra la delincuencia.	No fue posible evaluar en qué medida el convenio de colaboración entre la PGR y las procuradurías estatales contribuyó a la integración eficaz de la averiguación previa y, en consecuencia, al abatimiento de la impunidad. La PGR y las procuradurías estatales no elaboraron programas de cooperación para el abatimiento del rezago en la integración de averiguaciones previas, en incumplimiento del convenio de colaboración establecido entre éstas, no obstante que de 2007 a 2012 las averiguaciones previas en rezago se incrementaron 13.1% en promedio anual, lo que significó nueve veces más que las que se encontraban en trámite, las cuales aumentaron 1.5% en promedio anual.
2012	SSP	Se determinaron irregularidades por 7.6 mdp en la fiscalización de los proyectos de las estaciones policiales.	Se constató la carencia de los permisos de construcción y operación de un helipuerto, y no se cumplió con la señalización e identificación preventiva y restrictiva en las estaciones policiales.

Informe -Cuenta Pública	Dependencia	Evento	Señalamiento / Observación
2013	PGR	El cumplimiento de las metas no fue suficiente para otorgar una procuración de justicia pronta y expedita, ya que su alcance no permite garantizar el abatimiento de las averiguaciones previas en trámite de ejercicios anteriores pendientes de despacho. En 2013, de las 781 averiguaciones previas consignadas al juez, solo 19.5% llegó a sentencia condenatoria.	Necesidad de que la PGR por medio de la SEIDO, refuerce la atención de las averiguaciones previas en trámite de ejercicios anteriores, incrementando el alcance de sus metas, y establezca indicadores que le permitan evaluar la eficacia en la obtención y ejecución de las ordenes de aprehensión, a fin de lograr un mayor número de sentencias condenatorias que contribuyan al fortalecimiento del Estado de Derecho y la Seguridad Nacional.

Fuente: Elaboración propia con datos de los Informes de auditoría de la ASF, 2001-2014.

5.9.5.3 Rendición de cuentas

A pesar de que mediáticamente existe una importante atención a las acciones de desarticulación de organizaciones criminales, la exigencia de rendición de cuentas sobre las operaciones de las agencias de seguridad se queda, la mayoría de las ocasiones, en denuncias periodísticas. Sin embargo, más preocupante aún es el importante número de personas detenidas por presuntos vínculos con la delincuencia organizada que terminan formalmente purgando una condena penal. Como muestra de lo anterior, durante la administración de Calderón, la PGR registró la detención de más de 100 mil personas presuntamente

vinculadas a delitos contra la salud; sin embargo, de ese número es imposible saber, con certeza, cuántas de esas personas fueron procesadas, cuántas liberadas por falta de pruebas, cuántas cumplieron su condena y cuántas retornaron a la actividad criminal. Esta muestra de falta de control y registro sobre las acciones de desarticulación obliga a llamar la atención de las autoridades, para que no dejen de lado acciones para mejorar sus registros, seguimiento y, sobre todo, evaluación de las acciones realizadas en esta temática.

5.10 Coordinación para generación de inteligencia

5.10.1 Antecedentes

La historia moderna de los servicios de inteligencia en México inicia en el periodo de Miguel de la Madrid, con la disolución de la Dirección Federal de Seguridad (DFS) y la creación de la Dirección General de Investigaciones y Seguridad Nacional en 1989. Para algunos autores (Kenny, *et. al.*, 2012), lo sucedido con la DFS¹⁵⁴ es el origen de la debilidad institucional del aparato de seguridad en México.

La nueva organización estuvo encabezada por Jorge Carrillo Olea y fue adscrita a la Secretaría de Gobernación (González Dávila, 2015). Como se ha mencionado previamente, la generación de inteligencia en el país estuvo orientada al conflicto ideológico de la guerra fría, así como a la protección del régimen. Sin embargo, la crisis de corrupción que se vivió al interior de la organización provocó una transformación institucional que buscó profesionalizar y mejorar las capacidades del organismo de inteligencia civil mexicano.

El año de 1994 fue decisivo para el aparato de inteligencia (Herrera Lasso, 2010). La situación en Chiapas en el marco del último año del sexenio forzó al gobierno mexicano a realizar

154 El asesinato del agente de la CIA Enrique Camarena, en febrero de 1985, puso al descubierto los vínculos existentes entre la DFS y los grupos del narcotráfico.

nuevos ajustes institucionales. La aparición del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) dejó al descubierto las debilidades de una estructura de inteligencia politizada y altamente ineficiente (Curzio, 2003). En ese entonces, Jorge Tello Peón dirigía el CISEN y buscaba mantener acotado el caso Chiapas y evitar nuevas sorpresas.

La creación de la Policía Federal¹⁵⁵, en 1999, se acompañó del nombramiento de Tello Peón como Subsecretario de Seguridad Pública, mientras que la Dirección General del CISEN fue ocupada por Alejandro Alegre. Para ese momento, la seguridad pública se había convertido ya en un problema de Seguridad Nacional.

Con la llegada de Fox a la presidencia, la reforma de la comunidad de inteligencia mexicana surgió como un tema relevante que la nueva administración buscó replantear (Leroy, 2004). Debido a los abusos cometidos en el pasado y a la falta de supervisión por parte del Congreso de las actividades de inteligencia, el equipo del nuevo presidente buscó incorporar a la comunidad de inteligencia en un sistema de controles que garantizaran que su uso no se diera de manera indebida ni en defensa de intereses partidistas.

5.10.2 Contexto general

Desde el inicio del sexenio de Vicente Fox se buscó reformar el aparato de inteligencia, pero esos intentos fracasaron ante a las dinámicas e intereses burocráticos que afectaron el proceso. La división de las agencias se ahondó frente al recelo del fortalecimiento y consolidación de nuevos actores, particularmente, la Secretaría de Seguridad Pública. Para resolver estos recelos, se decidió desaparecer dicha Secretaría y consolidar sus capacidades en SEGOB, lo que sólo trasladó el actor disruptivo.

155 Fue aprobada por el Congreso en diciembre de 1998. La PFP integró en sus filas a la Policía Federal de Caminos, a la Policía Fiscal Federal, a la Policía Migratoria Federal, así como también aproximadamente a 4,900 soldados de la Tercera Brigada de Policía Militar y a una unidad de fuerzas especiales de origen no especificado (Chabat, 2003).

El nombramiento de Alfonso Aguilar Zinser como Consejero Nacional de Seguridad anunciaba un cambio en los mecanismos tradicionales de la Seguridad Nacional en México, producto de 71 años de gobiernos priistas. No obstante, como en el caso de burocracias fuertemente arraigadas, la complejidad del aparato de inteligencia en México, junto con su bagaje institucional del pasado, obstaculizaron los intentos de reforma durante la administración de Fox (Leroy, 2004). Después de asumir el cargo como Presidente, Fox nombró a Eduardo Medina Mora como nuevo director del CISEN, un ex empresario que no tenía experiencia previa en inteligencia. Durante los primeros meses posteriores a su nombramiento, se realizó una revisión de las funciones del Centro¹⁵⁶, reconociendo que era una organización con poca regulación y control, y que los productos finales de inteligencia eran de mala calidad y de poca utilidad para la toma de decisiones sobre Seguridad Nacional. Para resolver esas deficiencias, se publicó un nuevo reglamento interior de la SEGOB (Reglamento, 30 de julio de 2002) en el que se establecía la creación de un Consejo Interinstitucional¹⁵⁷ que supervisaría y aprobaría la agenda temática del Centro.

El gobierno de Fox no buscó formalizar en ley la posición del Asesor de Seguridad Nacional, con lo cual se dejó a esta figura sin una legitimación legal que le diera la fuerza necesaria para interactuar con las agencias de inteligencia militar y civil. El breve intento de Fox de convertir a un asesor de Seguridad Nacional en supervisor de estructuras burocráticas establecidas encontró obstáculos más profundos. Por un lado, las fuerzas armadas custodiaban celosamente su control sobre las capacidades de inteligencia militar. Por otro, las pugnas entre los secretarios complicaron el procesamiento y la centralización de la inteligencia relacionada con amenazas nacionales e internacionales como el narcotráfico y el terrorismo (Leroy, 2004). El 9 de abril de 2003 se creó el Gabinete de Seguridad Nacional, se derogó el acuerdo que creaba la Comisión de Orden y Respeto y se abrogó el acuerdo por el que se creó la figura de

156 Para más detalle se sugiere revisar "Palabras del Lic. Eduardo Medina Mora, Director General del Centro de Investigación y Seguridad Nacional, Órgano Desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, durante la presentación a los medios de comunicación los resultados del proceso de evaluación del CISEN" (CISEN, 2001).

157 Conformado por SEGOB, PGR, SSP, SEDENA, SEMAR, SHCP y SFP.

Consejero Presidencial de Seguridad Nacional, publicado en el DOF el 8 de enero de 2001.

La Ley de Seguridad Nacional de 2005, estableció una redefinición de la estructura burocrática, pero no se trató de un ejercicio integral que permitiera resolver las confusiones y fricciones existentes en esta área. Muestra de lo anterior es la falta de regulación de la inteligencia que realizan las otras dependencias de seguridad y que no se establece un mecanismo claro para su intercambio, explotación y coordinación. José Medina González Dávila (2015) reconoce la fuerte competencia y hasta rivalidad entre los aparatos de inteligencia militar¹⁵⁸ y civil¹⁵⁹. Para Rodríguez Sumano (2008), Fox dejó un país mucho más vulnerable y desarticulado burocráticamente. La transición democrática fracasó en “reformular a todos los aparatos de Seguridad Nacional y de política exterior en una visión de Estado” (Rodríguez, 2008).

5.10.3 Elementos de interdependencia

5.10.3.1 Conflicto burocrático

Las actividades de inteligencia tienen una tendencia a generar conflicto entre distintas agencias; la inteligencia busca develar de lo que es “secreto” a través de recolección, procesamiento, análisis y generación de conclusiones. La generación de inteligencia siempre es costosa para las agencias, pues requiere importantes inversiones de tiempo y recursos. En este sentido, las agencias tienen un recelo natural a no compartir sus piezas de inteligencia y a confiar en lo que sus propios medios les permiten obtener. Por estos motivos, las condiciones de intercambio de inteligencia en el caso mexicano se maximizaban por la debilidad de algunas de sus instituciones, el golpeteo

158 SEDENA y SEMAR cuentan con sus respectivos Grupos de Información Sensible; el Estado Mayor Presidencial tiene su propia sección de inteligencia.

159 Además de SEGOB, a través del CISEN, la SHCP, la PGR, SRE, SE y SCT tienen sus respectivas áreas de inteligencia y seguridad nacional.

político y la existencia de fugas de información. Otro factor que incrementa el conflicto burocrático en materia de inteligencia es la existencia de un grupo cerrado y generalmente endogámico. Actores civiles que han surgido del CISEN, fungieron en su momento como dirigentes de inteligencia en PGR, en Seguridad Pública, en la Oficina de la Presidencia y en la Secretaría de Gobernación. Esta poca renovación de cuadros especializados y profesionales provoca que, en una lógica organizacional, se vea a estas instancias desde una perspectiva parroquial y de botín, lo que potencializa las condiciones de conflicto.

5.10.3.2 Mecanismos de toma de decisiones

Herrera Lasso (2005) afirma que los aparatos de inteligencia sirven para proteger democracias y evitar que el destino de la sociedad sea definido sin información completa y precisa. Así, cuando las diversas agencias que deben compartir inteligencia, no lo hacen, “la inteligencia pierde su utilidad y propósito”. La generación de inteligencia depende de una adecuada coordinación interinstitucional entre quienes generan la información, quienes toman las decisiones y quienes las implementan operativamente. Así, en los procesos de generación de inteligencia, la descoordinación institucional es el mayor riesgo.

Esta temática también maximiza la condición informal de la toma de decisiones; de acuerdo con las declaraciones de los entrevistados, las actividades de inteligencia tienen poco control público, lo que hace que sean determinadas, en algunos casos, de manera arbitraria e, incluso, se redunde en la generación de información (dos agencias recolectando información sobre el mismo hecho). También se reconoció un exceso en el uso de las herramientas de recolección de información, pues no existe un adecuado resguardo de la información recolectada y, en varias ocasiones, termina siendo utilizada con fines políticos y mediáticos, lejos de la atención de las amenazas y riesgos de Seguridad Nacional.

5.10.3.3 Recursos disponibles

El desarrollo del andamiaje institucional en materia de Seguridad Nacional está incompleto en México, principalmente por la falta de criterios para determinar el nivel de secrecía de la información gubernamental, por lo cual, casi siempre se elige la opacidad. De igual manera, se adolece de claridad en torno a los presupuestos asignados en la materia; en la revisión documental que se realizó, la información presupuestaria de inteligencia fue la más escasa. En el caso de México, la falta de información ha generado la impresión de falta de rendición de cuentas.

Los principales recursos con los que cuentan las dependencias son las áreas internas de recolección y procesamiento de información: en el caso de la PGR es el CENAPI; en SEMAR y SEDENA la sección segunda del Estado Mayor; en Policía Federal, la División de Inteligencia; en SHCP, la Unidad de Inteligencia Financiera, y en SEGOB el caso especial del CISEN. De esta manera, todas estas dependencias asignan recursos económicos y humanos, tecnología y capacidad instalada para los procesamiento de inteligencia. A pesar de los avances en materia de transparencia, la mayoría de estas áreas, por atender asuntos de Seguridad Nacional, están exentas del escrutinio público, lo cual dificulta conocer con precisión los recursos asignados a esta temática.

5.10.3.4 Grado de institucionalización

Curzio (2003) afirma que, en México, “los servicios de inteligencia han estado rodeados de una extraña combinación que alterna dosis de misterio y temor con periodos de desprestigio”. Para consolidar institucionalmente el aparato de inteligencia del Estado mexicano es indispensable despolitizarlo, profesionalizarlo y establecer una serie de mecanismos de rendición de cuentas que den certidumbre sobre su funcionamiento.

Los procesos de inteligencia están regulados por el Título Tercero de la Ley de Seguridad Nacional, “De la Inteligencia para la Seguridad Nacional”, en el cual se establecen de manera general los procedimientos y la participación judicial para la

aprobación de la intervención de comunicaciones. No obstante, este apartado no se refiere a la generación de inteligencia humana, ni de inteligencia geoespacial o de fuentes abiertas.

5.10.4 Elementos de interacción

5.10.4.1 Relevancia pública

La relevancia pública sobre las acciones que en materia de inteligencia realiza el gobierno mexicano es muy baja, sólo un sector especializado y altamente politizado es el que está al tanto y tiene conocimiento sobre las acciones de inteligencia. Incluso al interior de las propias agencias estatales, se reconoce un desconocimiento de esta temática, de sus alcances y de su involucramiento.

5.10.4.2 Actores externos

La experiencia en México revela algunas de las ventajas y trampas de contar con una estrecha relación de inteligencia con los Estados Unidos. Las agencias de inteligencia mexicanas pueden confiar en sus contrapartes estadounidenses para obtener información valiosa sobre las organizaciones delictivas vinculadas al narcotráfico. No obstante, las agencias norteamericanas pueden orientar la relación de tal manera que beneficie a sus propios intereses de Seguridad Nacional.

La participación disruptiva de las agencias norteamericanas en México queda de manifiesto en hechos como el de octubre de 2013, cuando el diario alemán Der Spiegel (Glüsing, 20 de octubre de 2013), reveló que, en mayo de 2010, la Agencia de Seguridad Nacional (National Security Agency, NSA), espío y accedió a la cuenta de correo electrónico del entonces presidente Felipe Calderón y tuvo acceso a comunicaciones diplomáticas, económicas y de liderazgo, con el propósito de obtener información sobre el sistema político de México y la estabilidad interna. El reportaje también reveló que la NSA tuvo acceso a

correos electrónicos de varios funcionarios de alto rango de la Secretaría de Seguridad Pública.

El conflicto más grave en esta materia fue el que se originó a partir de la filtración de un cable del Embajador Carlos Pascual. Dicho cable, emitido por la Sección Secreta de la Embajada en noviembre de 2009, fue publicado en Wikileaks. El cable señalaba que la estrategia de seguridad del Presidente Calderón no tenía un aparato eficiente de inteligencia para producir información de calidad y operaciones específicas; se afirmaba que el aparato mexicano para uso de inteligencia estratégica y táctica estaba fracturado y que los servicios de seguridad mexicanos no reconocían la necesidad de mejorar. Los principales partidos de oposición externaban que la operación conjunta Chihuahua había sido un fracaso debido a que las tropas no utilizaban inteligencia de manera estratégica y operativa. Las distintas agencias mexicanas, SEDENA, SEMAR, CISEN, SSP y PGR tienen, cada una, una misión de inteligencia diferenciada que favorece la dispersión de recursos. El CISEN es la agencia coordinadora; sin embargo, carece capacidad para dirigir el proceso entre agencias, particularmente cuando se trata de gigantes institucionales como la SSP, la cual lo supera burocrática y presupuestalmente.

Lo anterior provocaba que el CISEN no fungiera como un líder real en las operaciones de inteligencia, pues no existe una coordinación efectiva entre las agencias. En contraparte, el cable reconocía que la SSP se había convertido en el actor más relevante del aparato de inteligencia. Se señalaba que la principal dificultad para el desarrollo de inteligencia era la falta de confianza entre las agencias mexicanas, pues éstas no comparten información ni análisis; además, algunas unidades están penetradas por la delincuencia organizada. Todo esto, aunado a la falta de cuerpos profesionales y a las sospechas internas de todas las agencias. Otro elemento señalado es que la cultura burocrática mexicana es adversa al riesgo, por lo que las agencias prefieren no actuar, en vez de actuar y hacerlo mal; un número importante de operaciones han sido comprometidas o fallidas debido a fugas de información. Este panorama se complica aún más debido a las rivalidades entre los actores políticos, lo cual afecta la cooperación y el intercambio de

información entre agencias, como fue la rivalidad entre Medina Mora (PGR) y García Luna (SSP).

El cable concluye señalando que el gobierno mexicano está trabajando para mejorar la comunicación entre las agencias que generan inteligencia; que se estableció un centro de fusión de inteligencia en las instalaciones del CISEN. Se reconoce la operación de Plataforma México, a pesar de que no todos los estados tienen acceso, y se menciona el “Proyecto Constanza” de la PGR. El mayor reto para el mejoramiento y duración de inteligencia es cultivar un ambiente de confianza entre las agencias mexicanas de procuración de justicia, las fuerzas armadas y de inteligencia; se deben reducir las rivalidades institucionales y superar el cálculo suma cero dentro de las agencias. La creciente huella de la SSP en cuestiones de inteligencia tiene el potencial de impactar la dinámica de intercambio de información.

La reacción no se hizo esperar, de acuerdo con el documento desclasificado C05265957 del Departamento de Estado, en una reunión de la Secretaría de Relaciones Exteriores, Patricia Espinosa, con la Secretaria de Estado Hillary Clinton, la Canciller mexicana señaló, con referencia al cable de la embajada norteamericana, que el problema de coordinación dentro del gobierno mexicano es muy sensible “No se puede decir que no hay coordinación. El presidente Calderón se reúne con su gabinete de Seguridad Nacional cada semana”. Ante lo cual la Secretaria Clinton se disculpó por el daño causado por Wikileaks.

5.10.4.3 Diseño de la estructura de coordinación

Existe poca evidencia e información sobre los procesos de coordinación de inteligencia. No obstante, en los Programas para la Seguridad Nacional existen algunas referencias que permiten conocer, al menos formalmente, cómo es el proceso de coordinación. El Programa de 2009 establece que el encargado de concentrar e integrar las piezas es el CISEN:

Todas las instancias del Sistema generan información y producen inteligencia. Su integración bajo la perspectiva de inteligencia estratégica está bajo la conducción del CISEN, sin perjuicio de las facultades y principios de actuación de las dependencias competentes. La función de integración de inteligencia estratégica tiene como propósito brindar sustento a la toma de decisiones políticas fundamentales por el Presidente de la República, sobre riesgos y amenazas a la Seguridad Nacional, previa consideración del Consejo (SEGOB, 2009b).

El Programa de 2014 señala que el mecanismo de coordinación será la consolidación de un “Sistema Nacional de Inteligencia”, en los siguientes términos:

Se desarrollará el Sistema Nacional de Inteligencia (SIN), el cual sustentará el proceso de deliberación del Consejo de Seguridad Nacional (CSN) con productos de inteligencia de carácter estratégico. Con ello, las instituciones que forman parte de la comunidad de seguridad y defensa podrán evaluar oportunamente los desafíos presentes y futuros (SEGOB, 2014).

Sin embargo, hasta la fecha de conclusión de esta investigación, no existe evidencia de que el Sistema Nacional de Inteligencia sea un mecanismo en operación o en proceso de iniciar su funcionamiento, por lo que la coordinación en esta materia sigue siendo altamente discrecional y casuística.

5.10.4.4 Posibilidad de ajustes

Previo a la publicación de la Ley de 2005, los ajustes dentro del aparato de inteligencia se desarrollaban en un contexto de amplia discrecionalidad y de acuerdo con la voluntad del Presidente en turno. A partir de la publicación de la Ley, la posibilidad de ajustar exitosamente el aparato de seguridad nacional es menor, pues cualquier modificación formal requiere planteamiento, negociación y aprobación por parte del Congreso.

No obstante, en materia específica de inteligencia, la posibilidad de ajuste es amplia, ya que su propia naturaleza de secrecía hace poco costosa, política y mediáticamente la realización de ajustes, cambios y modificaciones sin importar las implicaciones ni costos en que se incurra. Al respecto, algunos entrevistados señalaron que la poca atención que el poder legislativo da a esta materia, a través de la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional, hace aún más fácil las posibilidades de ajuste para las agencias involucradas.

5.10.5 Elementos de certidumbre

5.10.5.1 Rupturas institucionales

En la administración de Vicente Fox, el Secretario de Gobernación, Santiago Creel, defendió arduamente que el CISEN debía permanecer bajo su jurisdicción y trató de frustrar el intento de Aguilar Zinser de modificar la cadena de mando. Como resultado, Aguilar Zinser quedó sin línea clara de acceso a la principal agencia de inteligencia civil y, poco a poco, vio sus responsabilidades reducirse (Leroy, 2004). Adicional a la resistencia de Creel, otro obstáculo que afectó la figura del Asesor de Seguridad Nacional fue la incapacidad del nuevo equipo del Presidente para superar dinámicas burocráticas sólidamente arraigadas. Aguilar Zinser vio su acceso seriamente limitado, no sólo al CISEN sino también a otras agencias de inteligencia. Las fuerzas armadas, en particular, nunca reconocieron plenamente el papel de Aguilar Zinser, por lo que fue excluido de la inteligencia militar (Rodríguez, 2008). A partir del año 2000, las fuerzas armadas aumentaron significativamente sus capacidades de recolección y procesamiento de inteligencia. Leroy (2004) señala que el entonces director del CISEN, Medina Mora, tenía poco dominio sobre sus contrapartes de inteligencia militar y antinarcóticos, limitando el alcance del apoyo que podía proporcionar. La participación de la inteligencia militar no se puede soslayar, pues a través de una red nacional de espías, la inteligencia de SEDENA se enfoca en grupos subversivos, organizaciones radicales, partidos políticos, sindicatos, movimientos campesinos y estudiantiles, congregaciones

religiosas y residentes extranjeros. Esta información es complementada con toda la inteligencia recolectada en bases de datos compartidas por los comandos militares regionales. Por su parte, la Policía Federal ha creado una unidad de inteligencia propia, cuya misión principal se centra en el contraterrorismo, aunque también abarca la seguridad fronteriza, el narcotráfico, el contrabando de mercancías, la trata de personas, la explotación sexual de menores y, más recientemente, la ciberdelincuencia.

Como se ha mencionado, durante la gestión de Calderón, el gobierno federal decidió atacar a las organizaciones del narcotráfico y de la delincuencia organizada transnacional. Para reforzar estas acciones, el Ejército y la Fuerza Aérea crearon un Centro de Información de Antinarcóticos (CIAN), el cual evolucionó en la Sección Séptima y la Sección Décima del Estado Mayor de la Defensa Nacional (Medina, 2015). La función de estas organizaciones militares consistió en desarrollar inteligencia para atacar a las organizaciones de la delincuencia organizada. La Marina estableció la Unidad de Inteligencia Naval, con el propósito de desarrollar inteligencia estratégica e inteligencia táctica para atacar a organizaciones de narcotráfico y generar “inteligencia especial” para el alto mando (Medina, 2015).

El gobierno federal cuenta con varias agencias de inteligencia, las cuales debido a sus antecedentes, roles, objetivos y misiones, terminan, inevitablemente, traslapándose. El traslape en los procesos de inteligencia resulta en ineficiencia, agravada por la desconfianza y la falta de intercambios entre las distintas agencias. Si bien es innegable que los servicios de inteligencia mexicanos, civiles y militares, han evolucionado mucho en las últimas décadas, es indudable que existen altos niveles de corrupción, ineficiencia, tensiones y conflictos; se adolece, incluso, de un liderazgo legítimo y sólido que permita superar las deficiencias dentro de la comunidad de inteligencia mexicana.

5.10.5.2 Desconfianza interorganizacional

Dos casos ejemplifican la desconfianza organizacional entre agencias mexicanas de Seguridad Nacional en torno a la generación de inteligencia.

Caso Tres Marías

En noviembre de 2012 se presentó un intercambio de disparos en el estado de Morelos, en la zona conocida como Tres Marías, entre miembros de la Policía Federal e integrantes de la Secretaría de Marina. Ese mes, un Juez de Distrito en el Estado de Morelos dictó formal prisión por los delitos de homicidio calificado en grado de tentativa y daño en propiedad ajena a elementos de la Policía Federal. Sin embargo, fuentes periodísticas (Riva Palacio, 2014), reportaron que un funcionario norteamericano declaró que los policías federales involucrados en el caso Tres Marías trabajaban para el crimen organizado y habían atentado directamente contra ellos. La afirmación fue un escándalo para el gobierno mexicano. Fuentes mexicanas señalan que al gobierno estadounidense no quería que se supiera qué hacían en aquella zona, “la PGR envió a agentes ministeriales para hablar con los agentes en el hospital, pero nunca les tomó la declaración” (Riva Palacio, 2014). El tema perdió relevancia y se evitó hablar de supuestas bases secretas en territorio mexicano en las que agentes mexicanos eran capacitados por extranjeros, “el presidente Calderón toleró que, para ocultar qué tanto le había abierto la puerta a los servicios de inteligencia estadounidenses, masacraran a García Luna en los medios” (Riva Palacio, 2014).

Caso de Nazario Moreno (a) “El Chayo”

A principios de diciembre de 2010, el gobierno mexicano informó que en operativos recientemente llevados a cabo por el gobierno federal, de manera oportuna y en el marco de la Ley, para debilitar a la organización criminal “La Familia Michoacana”, se había logrado abatir al líder criminal Nazario Moreno González, “El Chayo”. Lo cual representaba el golpe más severo que haya recibido “La Familia Michoacana” desde su conformación.

Sin embargo, en marzo de 2014 se anunció que Nazario Moreno, a quien el gobierno de Calderón dio por muerto en 2011, había sido abatido. De acuerdo con Riva Palacio (2014), el ex director del CISEN, Guillermo Valdés en una presentación de su libro explicó que haber declarado muerto a Moreno había sido un error. Reconoció la falla y señaló que existía evidencia, proporcionada

por la Policía Federal, para asegurar su muerte. Valdés, como director del CISEN en aquel momento, debía validar, corroborar y confirmar la situación, lo cual no ocurrió. Lo anterior refleja la gran desconfianza generada entre las agencias, así como su continua fricción y confrontación.

5.10.5.3 Supervisión y sanciones

Las principales observaciones que la ASF ha realizado en materia de inteligencia están enfocadas a la falta de indicadores y evidencia sustancial que permita evaluar el impacto de las acciones que realiza el CISEN, tal como le fue señalado en 2006. Asimismo, en 2007 la PGR fue observada para que el CENAPI vigilara los mecanismos de intercambio de información en materia de delincuencia organizada; en 2008, a la Subsecretaría de Inteligencia Policial de la SSP se le detectaron debilidades en los mecanismos de control y supervisión de las actividades realizadas por dicha área. En 2010, se le observó a la Policía Federal que su despliegue de personal y recursos técnicos no tenía impacto en la reducción de la actividad criminal. Este mismo año a la PGR le fue señalado que el CENAPI requería incrementar su capacidad de generación de productos de inteligencia pues, en caso contrario, no tendría la capacidad para incidir en la reducción de la actividad criminal; por otra parte, se le señaló que existía un déficit en la remoción del personal que había reprobado los exámenes de confianza, ya que sólo se había destituido a 51 de un total de 2,140 servidores públicos que no aprobaron dicho examen.

En 2011 el CISEN fue observado por no comprobar la formación de cuadros especializados a través de la Escuela de Inteligencia para la Seguridad Nacional (EISEN); mientras que, por otra parte, la ASF reconoció a la SEDENA y SEMAR por su aportación de productos de inteligencia, los cuales tuvieron impacto positivo en la atención de la Agenda Nacional de Riesgos. Finalmente, en 2013, la PGR fue nuevamente observada por no contar con evidencia que permitiera mostrar el impacto de las acciones de CENAPI, así como deficiencia en la generación de productos de inteligencia para combatir la delincuencia organizada.

Tabla 18. Observaciones de la ASF sobre generación de inteligencia 2001-2014

Observaciones de la Auditoría Superior de la Federación

Informe-Cuenta Pública	Dependencia	Evento	Señalamiento / Observación
2006	CISEN	No se identifican mecanismos de control interno para evaluar el impacto de las acciones que en materia de Seguridad Nacional el CISEN realiza para contribuir a preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano, dar sustento a la gobernabilidad y fortalecer el Estado de derecho.	El Centro carece de indicadores de desempeño y de instrumentos formales de retroalimentación que permitan su evaluación.
2007	PGR	La ASF recomienda que el CENAPI instruya a quien corresponda, para que se establezcan estrategias y acciones para reforzar el control interno, a fin de prevenir y manejar los riesgos para la elaboración de los productos de inteligencia.	Es necesario que se documenten los sistemas y mecanismos de intercambio de información con autoridades federales y estatales en materia de delincuencia organizada.

Informe-Cuenta Pública	Dependencia	Evento	Señalamiento / Observación
2008	SSP	Funciones de la Subsecretaría de Estrategia e Inteligencia Policial	Los resultados con observación se refieren principalmente a debilidades en los mecanismos de control y supervisión.
2010	SSP – PF	Inteligencia policial	La PF situó los efectivos y los vehículos de que dispuso con una precisión promedio creciente en los lugares y zonas geográficas donde se cometieron los delitos de más alto impacto para la sociedad, que son los homicidios dolosos y los secuestros. No obstante, dicha precisión disminuyó respecto de los puntos donde se ubicó la actividad delictiva más rentable por su vinculación con mercados ilícitos, que son fuente primordial de la comisión de delitos de alto impacto
2010	PGR	Generación de Inteligencia	CENAPI suministró al 100% los requerimientos de información de las unidades administrativas y órganos de la PGR. El incremento promedio anual en el número de unidades de productos de inteligencia generados por el CENAPI no fue proporcional al aumento en su personal, que entre 2007 y 2010 registró un crecimiento promedio anual de 26.4%, lo cual afectó la oportunidad con que la entidad fiscalizada respondió los requerimientos de información del Ministerio Público Federal, ya que 43% se proporcionó fuera de los plazos establecidos.

Informe- Cuenta Pública	Dependencia	Evento	Señalamiento / Observación
2010	PGR	Generación de Inteligencia	Se verificó que la política de seguridad pública plasmada en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 y en el Programa Sectorial de Procuración de Justicia 2007-2012, en materia de control de drogas, no se ejecutó con base en un instrumento que favoreciera el despliegue ordenado, racional y sistemático de acciones conjuntas y coordinadas por parte de las instancias del Ejecutivo Federal responsables de su ejercicio, conforme a sus atribuciones legales y reglamentarias, ya que la entidad fiscalizada no finalizó las gestiones ante la SHCP para que el proyecto del Programa Nacional para el Control de Drogas (PNCD) 2007-2012, donde se define esta política, fuera aprobado por el titular del Ejecutivo Federal, y se le diera seguimiento por parte de las instancias del CENAPI. Las principales deficiencias detectadas fueron: no dar destino legal a objetos (asegurados) 12.9%; no dar destino legal a droga 8.2%; deficiente investigación 7.5%; indebida actuación 7.4%, y expedientes incompletos 6.7%. Fuerte vinculación entre la presencia de irregularidades y deficiencias en el proceso de investigación e integración de la averiguación previa, y el no ejercicio de la acción penal, la determinación de la reserva, y las devoluciones de averiguaciones previas realizadas por los órganos jurisdiccionales, lo que indica que las debilidades en la indagatoria ministerial inducen a los agentes del MPF a no ejercer la acción penal y a enviar a reserva las averiguaciones previas, que se traducen en devolución de expedientes por parte de los jueces, afectando negativamente la procuración de justicia federal y propiciando la impunidad.

Informe-Cuenta Pública	Dependencia	Evento	Señalamiento / Observación
2010	PGR	Generación de Inteligencia	Se constató que el Consejo de Profesionalización de la PGR no remueve al personal que reprueba los controles de confianza, ya que en el periodo 2006- 2010 fueron destituidos 51 servidores públicos (2.4%) de los 2,140 que no aprobaron sus evaluaciones, mientras que el Centro de Evaluación y Control de Confianza no emitió la certificación de las evaluaciones aplicadas al personal de la PGR.
2011	CISEN	Cumplimiento de la Agenda Nacional de Riesgos	No se acreditaron avances en la formación de cuadros profesionales y especializados, ya que no se concretó la operación de la Escuela de Inteligencia para la Seguridad Nacional. No se avanzó en la consolidación de corporaciones de seguridad pública confiables, ya que aun cuando mediante el control de confianza se identificaron elementos no aptos para desempeñar la responsabilidad asignada, no se lograron instaurar los procedimientos de separación correspondientes.
2011	SEMAR	Cumplimiento de la Agenda Nacional de Riesgos	Operó sistemas informáticos para el desarrollo e intercambio de información de inteligencia estratégica, táctica y operativa, mediante los que elaboró y diversificó sus productos, con lo cual buscó mejorar la efectividad de sus operaciones en el combate de la delincuencia organizada y el narcotráfico.
2011	SEDENA	Cumplimiento de la Agenda Nacional de Riesgos	Sus productos de inteligencia también atendieron los riesgos y las amenazas contenidos en la Agenda Nacional de Riesgos (ANR).

Informe- Cuenta Pública	Dependencia	Evento	Señalamiento / Observación
2011	CISEN	Propuso a las instancias del Consejo de Seguridad Nacional medidas de prevención, disuasión, contención y desactivación de riesgos y amenazas contenidos en la ANR; asimismo, operó el Sistema Integral de Información para disponer de información oportuna en el ámbito nacional, a efecto de elaborar productos de inteligencia.	Para operar la Escuela de Inteligencia para la Seguridad Nacional (ESISEN), el CISEN no contó con programas anuales para establecer las necesidades presupuestarias, de personal y de equipamiento para conformarla; careció de planes y programas de estudio, y no dispuso de evaluaciones sobre la demanda que prevé atender. Por tanto, en 2011 la escuela operó como un centro de capacitación en materia de Seguridad Nacional y no como una institución educativa, por lo que, para ese año, no hubo avances en la formación de cuadros en materia de inteligencia civil para la Seguridad Nacional.
2013	PGR	Generación de Inteligencia	No se incorporaron los objetivos, indicadores y metas que precisaran la contribución del CENAPI en la consecución del objetivo del programa, relacionados con la atención de los requerimientos de información solicitados por los Ministerios Públicos de la Federación y la generación de productos de inteligencia para combatir a la delincuencia organizada. Se considera necesario que refuerce sus actividades relacionadas con la generación de productos de inteligencia para fortalecer el diseño de estrategias para desarticular a la delincuencia organizada. Fortalecer la elaboración de los productos de inteligencia que contribuyan con certeza a la actuación ministerial y en la toma de decisiones para el combate a la delincuencia organizada.

Fuente: Elaboración propia con datos de los Informes de auditoría de la ASF, 2001-2014.

5.10.5.4 Rendición de cuentas

De las distintas temáticas analizadas, la inteligencia es la que tiene un menor ejercicio de rendición de cuentas. A pesar de las fallas o errores, no existe un mecanismo que haga que el gobierno mexicano explique y justifique la manera en la que toma decisiones en materia de inteligencia. Algunos elementos básicos de rendición de cuentas en aparatos de inteligencia democráticos son la necesidad de un control externo fuerte, que asegure la preservación de derechos y las garantías individuales; establecer criterios de especialización que permitan que diferentes funciones no se adjudiquen al mismo organismo, así como fortalecer el control interno para establecer límites claros y precisos al ejercicio de la actividad de inteligencia (López Portillo, 2003). La discusión nacional sobre controles y rendición de cuentas a la Seguridad Nacional requiere un enfoque especial para la temática de inteligencia pues, sin perder su condición de natural secrecía puede fortalecer sustancialmente sus mecanismos para explicar sus decisiones y acciones.

CAPÍTULO 6

PRINCIPALES RESULTADOS

6. PRINCIPALES RESULTADOS

La coordinación ha sido caracterizada como una condición intrínsecamente positiva y deseable. Sin embargo, puede tener efectos poco explorados y consecuencias indeseables, ya que las organizaciones actúan estratégicamente y buscan maximizar su capacidad de influencia en la toma de decisiones, así como su poder (recursos económicos, materiales y de información). Buscan mantener intacto y, en ocasiones, ampliar su margen de discrecionalidad. Dada la lógica de comportamiento de las organizaciones, la coordinación no es un resultado que se pueda esperar de manera natural. Los problemas públicos complejos son problemas con alta presencia en la agenda pública y, por esa razón, demandan y exigen que las organizaciones coordinen esfuerzos para atender las demandas sociales.

En esta investigación se definió la coordinación como un mecanismo organizacional que permite la alineación, voluntaria o forzada, de los recursos y esfuerzos de un conjunto de organizaciones públicas para generar coherencia, reducir redundancias y contradicciones entre las políticas que desarrollan, así como para acotar la discrecionalidad de los actores y favorecer condiciones de certidumbre para el intercambio de recursos que permitan la obtención de un objetivo común a los actores involucrados.

En relación a la pregunta de investigación ¿Por qué la coordinación no resuelve de manera automática problemas públicos?, se ha encontrado evidencia para sostener que la coordinación no resuelve de manera automática problemas públicos, porque no es un resultado “natural” del comportamiento organizacional, y porque la coordinación es costosa y requiere el ajuste de las características organizacionales primigenias, lo cual implica la modificación de comportamientos organizacionales fuertemente arraigados e interiorizados. Adicionalmente, esta investigación permite afirmar que, aún en caso de alcanzar esquemas de coordinación, ello no significa que se alcanzará una de tipo efectivo; por el contrario, es factible que la coordinación termine siendo casuística, negativa o, incluso, simulada.

Con respecto a la segunda pregunta, ¿cuáles son los factores que permiten la coordinación interorganizacional?, tal como se señaló en capítulos precedentes, para alcanzar un esquema de coordinación que responda a la definición antes referida, se requieren los siguientes elementos: 1) el reconocimiento de interdependencia; 2) asegurar la interacción entre las organizaciones (a través de mecanismos formales o informales), y 3) generar un mínimo de certidumbre entre las agencias involucradas. Los valores que pueden tomar las variables certidumbre e interacción permiten proponer cuatro categorías de análisis de la coordinación: Coordinación Efectiva, Coordinación Casuística, Coordinación Negativa (Scharpf, 1994) y Coordinación Simulada.

Evidencia Empírica

A partir de la formulación de entrevistas a profundidad con actores involucrados en las distintas agencias que forman parte del Consejo de Seguridad Nacional, y de la revisión de todas las acciones reportadas en los informes de gobierno para el periodo 2001-2014, de la revisión hemerográfica, así como en los reportes anuales de la Auditoría Superior de la Federación, encuestas de opinión y documentos periodísticos, se pudo sistematizar dicha información e identificar los hallazgos que se describen a continuación.

Hallazgos

A partir de la revisión detallada de la interacción que se genera entre las agencias de Seguridad Nacional en la atención a desastres naturales en México en el periodo 2001-2014, en esta área de la política de Seguridad Nacional fue posible identificar la existencia de una coordinación de tipo efectiva. Las principales características de la coordinación efectiva observada son las siguientes: 1) existencia de una figura externa que asegure la coordinación; 2) bajo nivel de conflicto burocrático; 3) diseño deliberativo de coordinación; 4) participación reforzadora y vinculante de actores externos; 5) la existencia de responsables

claramente identificables, y 6) nivel bajo o nulo de desconfianza interorganizacional.

En cuanto a la revisión de la interacción para el caso de la atención a incrementos súbitos de violencia en algunas regiones del país, se logró identificar que las características que la definen son similares a las de la coordinación casuística: 1) bajo grado de institucionalización; 2) procesos implícitos de toma de decisiones; 3) diseño de coordinación jerárquico; 4) injerencia de actores externos disruptiva; 5) resultados mínimamente verificables, y 6) nivel medio de desconfianza interorganizacional.

Con respecto a las características de la coordinación negativa, éstas se observaron en las condiciones identificables de las acciones para la desarticulación de organizaciones delictivas, a saber: 1) bajo grado de institucionalización; 2) procesos implícitos de toma de decisiones; 3) diseño de coordinación horizontal; 4) injerencia de actores externos disruptiva; 5) resultados poco verificables y escasa rendición de cuentas, y 6) nivel medio en incertidumbre y confianza entre las organizaciones involucradas.

Finalmente, se corroboró que la generación de inteligencia posee características similares a las de la coordinación simulada: 1) coordinación formalmente establecida; 2) bajo grado de institucionalización; 3) antecedentes de alto conflicto burocrático; 4) procesos de toma de decisiones indefinidos; 5) inexistente supervisión legislativa y rendición de cuentas prácticamente inexistente, y 6) alto grado de incertidumbre y desconfianza entre los actores involucrados.

Una vez identificadas las categorías de análisis de la coordinación y su correspondencia con los temas seleccionados, los siguientes apartados presentan los hallazgos obtenidos que confirman las hipótesis planteadas como respuesta a las preguntas de investigación. Como podrá apreciarse, la coordinación ordenada por decreto no resuelve mecánicamente los problemas públicos porque no siempre es efectiva, sino que existen distintas tipologías de la coordinación (efectiva, simulada, casuística y negativa) que son resultado de la variación en el esquema de interacción (formal o informal) y el grado de certidumbre (alto o bajo) en la interacción entre las agencias involucradas en los temas elegidos.

6.1. Coordinación en la política pública de Seguridad Nacional.

El análisis de la información recolectada y sistematizada permite encontrar algunos patrones con respecto a la coordinación en las temáticas de Seguridad Nacional seleccionadas. La atención a desastres naturales, en la que existe una coordinación efectiva, está caracterizada por altos valores de supervisión, de confianza interorganizacional, esquemas de interacción que favorecen la coordinación, así como por una injerencia positiva de actores externos que fortalecen el mecanismo. En contraparte, la generación de inteligencia, tema en el que se advirtió la presencia de una coordinación simulada, se caracteriza por una importante dotación de recursos, pero con una muy débil confianza interorganizacional y bajo nivel de supervisión y sanciones. En lo correspondiente a la atención a incrementos de violencia, con una coordinación casuística, su fortaleza se encuentra en el diseño del mecanismo y en la relevancia pública con la que cuenta, aunque resalta un débil proceso de toma de decisiones. Finalmente, la desarticulación de organizaciones delictivas, tópico que muestra una coordinación negativa, se basa en un nivel de confianza interorganizacional medio, cuenta con recursos públicos asignados y un nivel de conflicto burocrático medio (Ver gráfica 24).

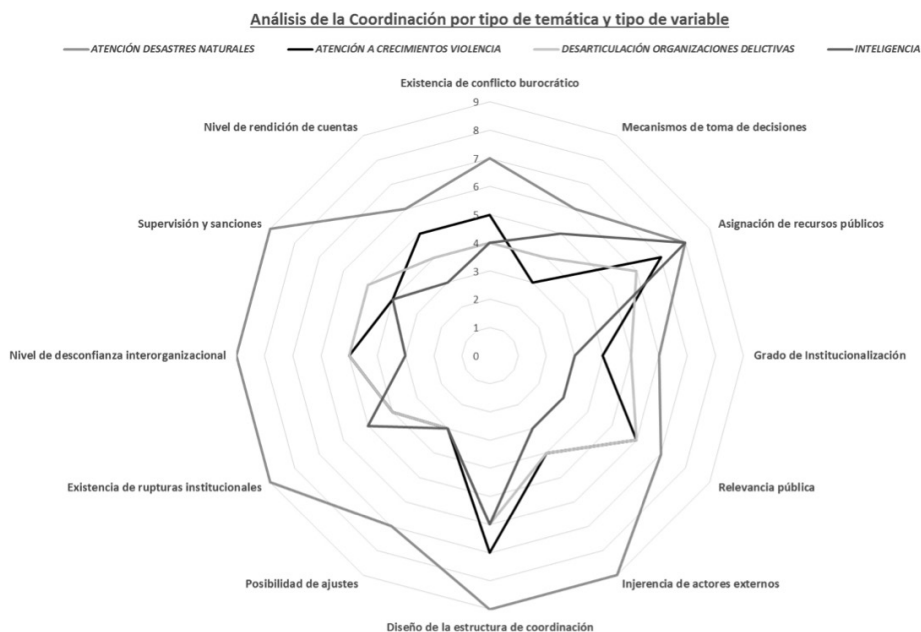
6.2. Variables organizacionales y político-administrativas en la Coordinación

La clasificación teórica de variables para la coordinación se basó en tres condiciones básicas: interdependencia, interacción y certidumbre. Con el fin de operacionalizarlas, para cada una de estas variables se determinaron elementos organizacionales y político-administrativos. A partir de los datos recabados en la investigación, cuyo análisis fue desarrollado en el capítulo anterior, se pudo encontrar evidencia de que los factores organizacionales son de mayor relevancia para la generación de certidumbre, mientras que los político-administrativos permiten apuntalar de manera clara la interdependencia y ambos tipos de elementos inciden de manera similar en la interacción de las organizaciones (Ver gráfico 25).

6.3. Coordinación como función de la interdependencia, la interacción y la certidumbre organizacional

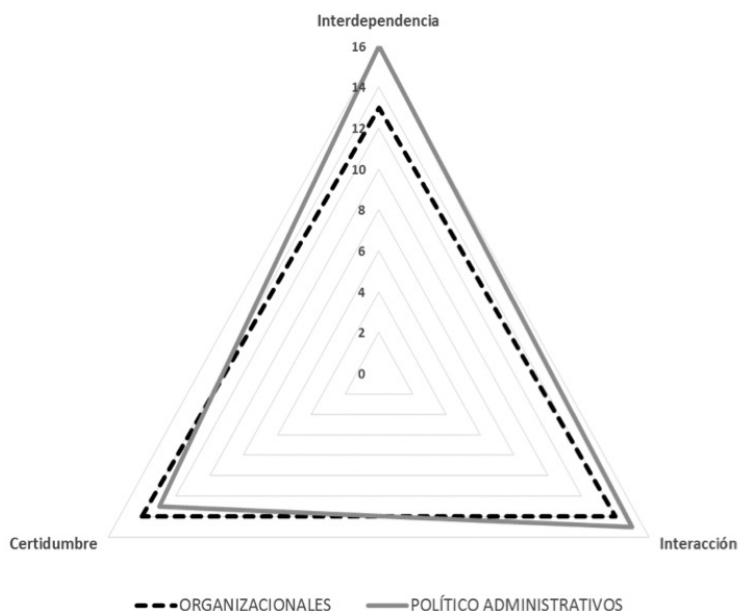
En el análisis por tipo de coordinación se identificó que, en la coordinación efectiva, el eje articulador es la certidumbre y el menor énfasis se encuentra en la interdependencia. Con respecto a la coordinación casuística, ésta tiene su eje en la interdependencia y, con igual relevancia, en la certidumbre y la interacción; por el contrario, la coordinación negativa y la simulada se basan en la interacción y, en menor medida, en la interdependencia, lo cual parece lógico, pues son esquemas de coordinación donde existen fuertes resistencias a reconocer la interdependencia con los otros actores (Ver gráfico 26).

Gráfica 24. Análisis de la coordinación por temática y variables desagregadas



Fuente: Elaboración propia.

Gráfica 25. Análisis de elementos organizacionales y político-administrativos en las variables de la coordinación



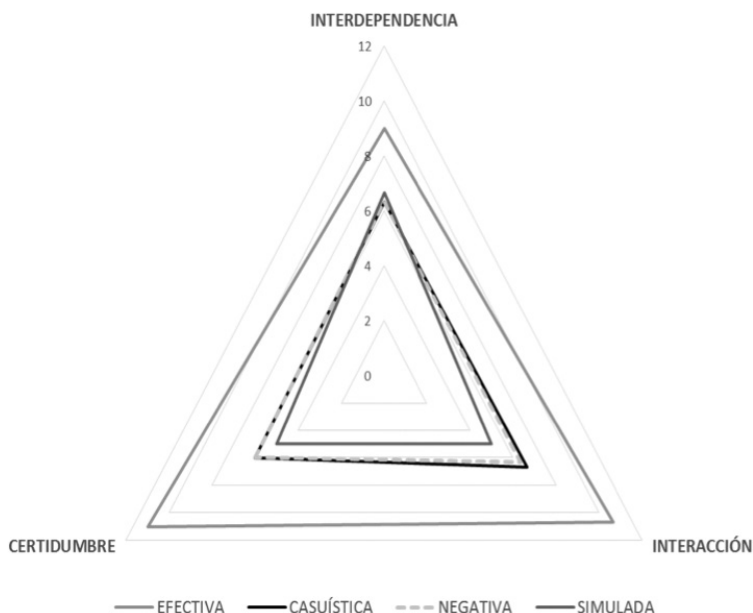
Fuente: Elaboración propia.

6.4 Coordinación como estrategia organizacional

La coordinación no es un único modelo de interacción, en la medida en la que se prioriza, dadas las características de la temática a resolver y el tipo de organizaciones involucradas, el tomador de decisiones debe elegir qué tipo de coordinación puede generarse y cómo generar esquemas que orienten sus resultados hacia el objetivo planteado.

De esta manera, en temáticas que generan consenso público y que cuentan con una atención pública relevante y con elementos de rendición de cuentas aceptables, se espera que, fortaleciendo los elementos que abonan a la certidumbre entre los actores, será posible alcanzar una coordinación efectiva.

Gráfica 26. Análisis de la coordinación por temática y variables generales



Fuente: Elaboración propia.

En el caso de temáticas con fuerte implicación política y pública, pero con fuerte atención mediática, las características organizacionales deben ser el factor que permita que el tomador de decisiones reconozca la imposibilidad de alcanzar una coordinación efectiva, pero que puede encontrar un mejor resultado si opta por una coordinación negativa.

Finalmente, en temáticas con escaso nivel de rendición de cuentas y mayor propensión a la secrecía y la discrecionalidad, el tomador de decisiones debe ser consciente de que, si bien las agencias buscarán atender la coordinación, tratarán de evitar que sus márgenes de actuación discrecional se vean acotados. Por lo anterior, el tomador de decisiones debe tener

claro que, en este contexto, las agencias tenderán y buscarán simular la coordinación para no verse afectadas. Frente a esta condición, el énfasis de ajuste podría ponerse en el incremento de la certidumbre a fin de que, institucionalmente, se acote la discrecionalidad señalada.

CAPÍTULO 7

CONSIDERACIONES FINALES E IMPLICACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA

7. CONSIDERACIONES FINALES E IMPLICACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA

7.1 Consideraciones teóricas

La realidad social contingente genera problemas públicos imbricados que requieren la participación de varias agencias para su atención. La coordinación aumenta la posibilidad de resolver un problema, pero, a su vez, reduce la libertad de cada organización para actuar por su propia lógica, con lo cual se acota su discrecionalidad y se sacrifican ciertos niveles de autonomía.

El desarrollo de la investigación ha permitido mostrar que la coordinación no es un resultado natural o automático, pues reduce el grado de discrecionalidad de los actores y les requiere destinar recursos a objetivos que no necesariamente se encuentran dentro de sus prioridades. La coordinación es costosa y requiere el ajuste de ciertas características organizacionales, lo cual implica la modificación de comportamientos fuertemente arraigados e interiorizados. Debido a ello, plantear que el establecimiento de la coordinación resolverá por sí misma un problema público debiera quedar como un componente retórico y no de política pública.

La coordinación, por sí misma, no garantiza que se resuelvan las tensiones y rivalidades que pudieran existir previamente. La coordinación tampoco puede evitar que se le utilice estratégicamente para el beneficio de una organización. El caso presentado en este documento ha permitido sustentar que la coordinación no es un elemento neutro e intrínsecamente positivo; por el contrario, se abona a la discusión teórica y se propone a ésta como un instrumento que requiere la conjunción de interdependencia, interacción y certidumbre para concretarse. Adicionalmente, la variación entre dichas variables genera resultados diferenciados en la coordinación, derivados de las características organizacionales y político-administrativas de la temática sobre la que se busca coordinación.

Se ha mostrado que debido a que las organizaciones son constructos sociales que se transforman y pueden modificar su comportamiento, la interdependencia, la interacción y la certidumbre no son estáticas y pueden variar significativamente, a lo largo del tiempo, dependiendo el tipo de problemática que se enfrente y de las relaciones que se establezcan entre las agencias involucradas. Es así que la coordinación no es un fenómeno estable al que se arriba de una sola vez y para siempre; es un juego de poder, donde las agencias buscan alcanzar objetivos comunes, reduciendo al mínimo su discrecionalidad.

La investigación aporta al debate de la literatura elementos sobre la importancia de reconocer y considerar la complejidad de la coordinación cuando se propone y se diseña. Muestra de ello es que el instrumento en cuestión puede ser una solución equivocada en la que las organizaciones resguardan sus espacios de discrecionalidad y simulan interdependencia e interacción bajo un marco de acciones coordinadas.

7.2 Implicaciones para la política de Seguridad Nacional

En Seguridad Nacional, muchos de los temas, personajes, actores y hechos parecen entrelazarse sistemáticamente, esto habla del proceso de imbricación que esta área de política pública padece en México. La política no sólo es imbricada conceptual y operativamente entre la seguridad pública y la Seguridad Nacional. También es imbricada por la endogeneidad con la que se han desarrollado las instancias de seguridad, pues no es difícil que personajes que iniciaron en CISEN, pasen por la PGR, la PF o la propia SEGOB. De igual manera, muchos militares y marinos se han vuelto parte sustancial de las instancias y dependencias civiles, lo que hace de los procesos decisorios y de formación institucional un asunto de camarillas y una continua simulación en la que cambian los membretes y las siglas, pero los actores, fundamentalmente, siguen siendo los mismos.

La “des-imbricación” de la seguridad nacional en México tiene que pasar, necesariamente, por una mayor transparencia y por un continuo ejercicio de rendición de cuentas, en el que la formación profesional de los tomadores de decisiones evite que

las rencillas o afectaciones del pasado acaben prediciendo el futuro. La transformación del sistema de seguridad requiere un esfuerzo sin precedente para la formación de nuevos cuadros y para la reforma administrativa de las instancias de seguridad.

Fortalecimiento de certidumbre

La seguridad nacional no es un área ajena a la rendición de cuentas¹⁶⁰. Sin embargo, para los actores fundamentales de la política de seguridad nacional en México, es iluso pensar en apertura y capacidad de rendir cuentas, y en que sean transparentes; las agencias fueron construidas para el sigilo y la secrecía, ¿por qué actuarían diferente?¹⁶¹

La reserva y la opacidad extrema podría entenderse, que no justificarse, si en el Consejo se tomaran decisiones sustantivas¹⁶², pero se ha orillado a que la política de seguridad nacional se encuentre en el peor de los mundos posibles, pues no sólo no se toman decisiones sustantivas en la materia, sino que éstas se toman de manera poco transparente, lo cual genera un impacto que daña cualquier política pública.

Sobre la vigilancia externa, el Poder Legislativo no muestra mucho interés en la seguridad nacional, debido a la falta de entendimiento y comprensión de la política, así como a su poco atractivo en términos políticos. Sin embargo, es necesario que la supervisión legislativa sobre la política de seguridad nacional sea robusta y rigurosa.

Sin rendición de cuentas no hay incentivos para fomentar la profesionalización de los funcionarios públicos; y, sin un adecuado proceso de profesionalización, la construcción de políticas que permitan darles seguimiento y evaluar sus resultados será imposible.

160 Como se establece en los Principios de Johannesburgo sobre la Seguridad Nacional, la Libertad de Expresión y el Acceso a la Información (Artículo 19, 1996/2005).

161 Información generada a partir de entrevistas a un Titular de la Secretaría Técnica del Consejo de Seguridad Nacional.

162 Ver Anexo 1. Solicitudes realizadas al Consejo de Seguridad Nacional.

7.3 Corolario: Coordinación o el traje nuevo del rey

La analogía con la fábula del traje nuevo del rey se debe a que, al apelar a la coordinación, los tomadores de decisiones buscan “vestir” de manera novedosa una política pública; ante los ojos de todos presentan una nueva forma de resolver y atender un problema público: coordinadamente. Sin embargo, al igual que en el caso del rey, la nueva vestimenta puede impresionar en un primer momento a quienes la aprecian, hasta que, en algún momento determinado, se advierte que los resultados de dicha “coordinación” no llegan y, entonces, se descubre que la vestimenta ofrecida no sólo no oculta la realidad, sino que muestra y hace evidente las fallas y vicios que siempre han estado presentes, pero que nunca se buscó resolver ni atemperar.

Una mejor coordinación para la seguridad nacional podría comenzar por definir entre las distintas agencias qué tipo de inteligencia hará cada dependencia y quién puede contar con la capacidad técnica y la fortaleza institucional para integrar las distintas piezas; adicionalmente, impulsar rutinas de interacción para distintos niveles de intercambio de inteligencia e información sería una manera de construir los cimientos. Frenar rutinas de incertidumbre, sospecha y desconfianza requiere romper muchas culturas y prejuicios, debe existir un desprendimiento organizacional que permita decidir, no como una dependencia más, sino como parte del mecanismo formal de toma de decisiones del mayor nivel en la administración pública mexicana.

De acuerdo con lo expresado por los entrevistados, en seguridad nacional, la condición personal, individual, tiene un peso determinante. Las personalidades definen mucho de los resultados pues, a veces, aún y cuando la decisión de política es la correcta, las rencillas burocráticas la pueden limitar, afectar o echar por tierra.

En cuanto al diseño de los mecanismos de coordinación de seguridad nacional, los entrevistados resaltaban que la SEGOB tiene demasiada fuerza al interior del Consejo, pues asume el rol de Secretario Ejecutivo y tiene dos asientos, el del Secretario

y el del Director del CISEN¹⁶³. Adicionalmente, el CISEN tiene el mandato de formular la Agenda Nacional de Riesgos en materia de Seguridad Nacional, lo cual le otorga una posición de *primus inter pares* sobre el resto de las dependencias involucradas. Bajo el esquema de diseño institucional generado por la Ley de 2005, el tramo de control de SEGOB sobre la política de seguridad nacional es ineficiente y significa una dispersión continua de esfuerzos.

7.4 Apuntes para investigaciones futuras

Esta investigación ha abierto una veta poco explorada en la literatura; se requieren más estudios sistemáticos sobre la coordinación, analizar otras áreas de política pública, otro tipo de organizaciones involucradas, así como otros niveles de gobierno para robustecer los hallazgos presentados.

Futuras investigaciones también podrían basarse en análisis organizacionales al interior de cada dependencia involucrada en la seguridad nacional, revisando los impactos que las definiciones y las acciones de la política de seguridad nacional tienen hacia el interior de las organizaciones. Otro aspecto relevante para la investigación sería continuar sistematizando las políticas realizadas en esta materia y comparar sus contenidos e implicaciones. Adicionalmente, el estudio del impacto de la conformación organizacional de las instancias de seguridad nacional, a nivel de Director General, permitiría identificar si las decisiones que se toman a nivel de titulares permean y son interiorizadas por quienes ejecutan las decisiones; un estudio de tales características encontraría resultados muy interesantes si se realiza comparando a las distintas dependencias.

163 Con la desaparición de la SSP en 2013, la SEGOB asumió mayor preminencia.

ANEXOS

ANEXO 1. Solicitudes de información realizadas al Consejo de Seguridad Nacional

En abril de 2014 se obtuvo respuesta a una solicitud de información¹⁶⁴, a través de la cual se buscó saber las fechas de sesión del Consejo de Seguridad Nacional, el presupuesto asignado a la Secretaría Técnica, el perfil curricular del Secretario Técnico y el equipo especializado, así como las consultas y estudios relacionados en la materia.

Al respecto, la Unidad de Transparencia de la Oficina de la Presidencia de la República no respondió sobre las fechas de las sesiones del Consejo, a pesar de ser hechos ya consumados y de que no afectaban el contenido de las sesiones futuras, las cuales son confidenciales, independientemente de cuáles sean los temas abordados. Respecto al presupuesto de la Secretaría Técnica, se tuvo la siguiente información:

2007: Sin asignación / 2008: 33.5 mdp / 2009: 37.5 mdp / 2010: 30.5 mdp / 2011: 26.5 mdp / 2012: 29.6 mdp / 2013: 16.06 mdp / 2014: 24.9 mdp.

Con relación al perfil del Secretario Técnico y el equipo especializado, la Unidad de Transparencia respondió de manera evasiva dirigiendo al solicitante a la página de la Función Pública en la que los funcionarios públicos hacen pública su declaración patrimonial y se incluye información sobre su formación académica. Con respecto al resto de los funcionarios que integran la Secretaría Técnica se determinó como información reservada y, además, se dejó “constancia de la existencia de elementos objetivos que permiten determinar que la difusión de la información causaría un daño presente, probable y específico”, por lo que la información fue negada y reservada por un periodo de doce años.

164 Folio 0210000042514.

En cuanto a los estudios especializados realizados por acuerdo del Consejo, se informó que de 2005 a 2012 no se realizó ningún estudio en la materia y que en 2013 se elaboró el estudio “Seguridad Nacional, Seguridad Pública y el Estado Mexicano”, el cual fue elaborado por el CIDE. Finalmente, sobre las fechas de las reuniones del Consejo se negó la información y se determinó reservarla por doce años.

En marzo de 2014 se solicitó información sobre el número de sesiones del Consejo de Seguridad Nacional que por año se habían realizado de 2005 al 31 de diciembre de 2013. En aquella solicitud la respuesta fue la siguiente:

44 sesiones.

2005: 4 / 2006: 4 / 2007: 6 / 2008: 6 / 2009: 7 / 2010: 5 / 2011: 6 / 2012: 5 y 2013: 1.

En abril de 2016 se solicitó¹⁶⁵ a la Secretaría Técnica del Consejo de Seguridad Nacional el número de sesiones del Consejo de Seguridad Nacional de 2005 hasta 2014, así como una versión pública del listado de temas que se abordaron en cada sesión. Sobre el número de sesiones se respondió que de 2005 a 2015, es decir, en 10 años se habían realizado 59 sesiones (de acuerdo con la Ley el Consejo debe sesionar, al menos, bimestralmente, por lo que se estuvo en falla incumplimiento en, al menos, 7 ocasiones). En lo referente a una versión pública sobre las temáticas abordadas, se respondió que la información era reservada y se clasificaba en ese mismo sentido por un periodo de doce años.

Finalmente, en julio de 2014 se solicitó¹⁶⁶ acceso al documento elaborado por el CIDE sobre la política de seguridad nacional, como el único documento de trabajo e investigación en poder de la Secretaría Técnica, en este sentido la Secretaría Técnica del Consejo de Seguridad Nacional informó que dicho estudio se encuentra clasificado como reservado por un periodo de dos años.

165 Folio 0210000019016.

166 Folio 0210000086014.

Anexo 2. Marco Normativo de la Seguridad Nacional

La seguridad nacional en México está regulada en diversas normas constitucionales y de tratados internacionales, además de treinta y dos leyes federales distintas a la propia Ley de Seguridad Nacional. En este sentido, esta materia le otorga prerrogativas jurídicas particulares.

La primera de ellas, el ejercicio de poderes especiales. En casos de peligro inminente para la seguridad nacional, el Gobierno Federal está facultado para ejercer el control sobre bienes y personas con el fin de preservar la continuidad en la prestación de los servicios públicos¹⁶⁷.

La segunda es la sanción penal de conductas en delitos como traición a la patria, espionaje, sedición, motín, rebelión, terrorismo, sabotaje y conspiración¹⁶⁸; así como aquellos derivados del uso ilícito de sustancias químicas susceptibles de desvío para la proliferación de armas químicas de destrucción en masa¹⁶⁹; delitos contra el Derecho Internacional (piratería, violación de inmunidad y de neutralidad, y terrorismo internacional), y delitos contra la humanidad (violación de los deberes de humanidad y genocidio)¹⁷⁰.

La tercera es la sanción administrativa de conductas, como la suspensión o prohibición de admisión de extranjeros al país cuando cometan una conducta contra la seguridad nacional¹⁷¹; negación de concesiones para explotar bienes del dominio directo de la Nación, por afectaciones a la seguridad nacional¹⁷²; rescate de concesiones por razones de seguridad nacional¹⁷³; extinción de concesiones sobre inmuebles federales por causas

167 Artículo 77 de la Ley de Aeropuertos; Artículo 83 de la Ley de Aviación Civil y Artículo 62 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

168 Artículos 123 a 141 del Código Penal Federal (CPF).

169 Artículos 1º, párrafo tercero, y 48 a 51 de la Ley Federal para el Control de Sustancias Químicas Susceptibles de Desvío para la Fabricación de Armas Químicas.

170 Artículos 146 a 149 bis del CPF.

171 Artículos 38 y 126 de la Ley General de Población.

172 Artículo 17, fracción V de la Ley General de Bienes Nacionales (LGBN).

173 Artículos 19 de la LGBN; Artículo 23, fracción II de la Ley Federal de Telecomunicaciones.

de seguridad nacional¹⁷⁴; infracciones relacionadas con importación y con exportación de mercancías, por incumplimiento de las restricciones no arancelarias por razones de seguridad nacional¹⁷⁵.

La cuarta es la excepción al cumplimiento de regímenes generales, como la adjudicación directa e invitación restringida como excepciones al principio de licitación pública como medio de contratación administrativa¹⁷⁶; el régimen específico para el ejercicio de gastos de seguridad pública y seguridad nacional como excepción al régimen general del ejercicio del gasto público¹⁷⁷; la excepción a la aplicación del servicio profesional de carrera para el personal del sistema de seguridad nacional¹⁷⁸; excepción al pago de derechos en materia aérea y marítima y por el uso de bandas de frecuencia de carácter oficial, por razones de seguridad nacional¹⁷⁹; no reconocimiento de resoluciones dictadas por los órganos de decisión de mecanismos internacionales para la solución de controversias cuando esté de por medio la seguridad del Estado¹⁸⁰; las comisiones Nacional Bancaria y de Valores, y de Seguros y Fianzas podrán negar el intercambio de información con autoridades financieras del exterior, en el marco de un acuerdo bilateral, cuando el uso que se pretenda dar a dicha información sea contrario a la seguridad nacional¹⁸¹; el ejercicio del derecho a la protección de datos personales puede restringirse por motivos de seguridad nacional¹⁸²; el derecho del imputado a enfrentar un proceso penal

174 Artículo 74, fracción VI de la LGBN.

175 Artículo 176, fracción II de la Ley Aduanera.

176 Artículo 41, fracción IV de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

Artículo 42, fracción IV de la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las Mismas.

177 Artículo 49, párrafo tercero de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

178 Artículo 8 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

179 Artículos 153, fracción II, 233, fracción VI, 239, párrafo quinto, y 292, párrafo segundo de la Ley Federal de Derechos.

180 Artículo 9 de la Ley sobre la celebración de Tratados.

181 Artículo 117 bis, párrafo segundo de la Ley de Instituciones de Crédito. Artículo 55, párrafo cuarto de la Ley de Sociedades de Inversión. Artículo 108, fracción VIII bis de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros.

182 Artículo 16, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

en libertad puede restringirse cuando el juez ordene la prisión preventiva en casos de comisión de delitos contra la seguridad nacional¹⁸³; el derecho del imputado a ser juzgado en audiencia pública por un juez o tribunal es susceptible de restricción por razones de seguridad nacional¹⁸⁴; los derechos de libertad de expresión y acceso a la información, de reunión y asociación, y de libre tránsito de personas, son susceptibles de restricción por motivos de seguridad nacional¹⁸⁵; el derecho de acceso a la información y el principio de máxima publicidad son susceptibles de restricción mediante la clasificación de la información como reservada cuando se comprometa la seguridad nacional¹⁸⁶.

La quinta es con respecto a la restricción en el ejercicio de derechos. Los más relevantes son el derecho de explotación exclusiva de patentes médicas, el cual es susceptible de restricción por causas de seguridad nacional¹⁸⁷; el derecho para adquirir por parte de inversión extranjera puede restringirse por razones de seguridad nacional¹⁸⁸; el derecho a la exportación y a la importación de mercancías puede ser restringido mediante la imposición de medidas de regulación y restricción no arancelaria, por razones de seguridad nacional¹⁸⁹.

La sexta y última es la atribución de competencias legales; en este sentido, la Secretaría de Marina es competente para participar en la formulación de los planes de seguridad nacional; para opinar con fines de seguridad nacional en los proyectos de construcción de toda clase de vías generales de comunicación por agua; y para llevar a cabo las acciones necesarias para la defensa y

183 Artículo 19, párrafo segundo de la CPEUM.

184 Artículo 20, Apartado "B", fracción V de la CPEUM.

185 Artículos 19, párrafo tercero, inciso "a"; 21 y 22, párrafo segundo; y 12, párrafo tercero del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Artículos 13, párrafo segundo, inciso "b"; 15 y 16, párrafo segundo; y 22, párrafo tercero de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

186 Artículo 13, fracción I de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Artículo 33 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Artículo 159 bis 4 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

187 Artículo 77 de la Ley de la Propiedad Industrial.

188 Artículo 30 de la Ley de Inversión Extranjera.

189 Artículos 15, fracción VI y 16, fracción VI de la Ley de Comercio Exterior.

seguridad nacionales, en el ámbito de su responsabilidad¹⁹⁰; la Secretaría de Gobernación es competente para establecer y operar un sistema de investigación e información, que contribuya a preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano¹⁹¹.

Anexo 3. Restricciones normativas de la seguridad nacional

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

*VI. **Preservar la Seguridad Nacional**, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación*

*Artículo 73 de la CPEUM, relacionado con las facultades del Congreso de la Unión, se establece la **facultad para expedir leyes en materia de seguridad nacional**.*

Ley de Seguridad Nacional (Título Cuarto art. 56 al 60 y transitorio segundo)

*Todas las políticas y acciones vinculadas con la Seguridad Nacional estarán **sujetas al control y evaluación del Poder Legislativo Federal** a través de la Comisión Bicameral.*

190 Artículo 7, fracción III de la Ley Orgánica de la Armada de México. Artículo 30, fracciones XV y XX de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF).

191 Artículo 27, fracción XXIX de la LOAPF.

Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas en materia de Seguridad Nacional (art. 22 y 24).

Informes a presentarse ante la Comisión Bicameral y enlace para la atención de temas de Seguridad Nacional.

Anexo 4. Detenciones relevantes por organización delictiva

Administración de Enrique Peña Nieto

Cártel del Golfo.

- Javier Garza Medrano (a) “Medrano” (a) “Comandante 14”. Febrero 2014.
- Jesús Alejandro Leal Flores (a) “El Simple”. Abril 2014.
- Juan Manuel Rodríguez García (a) “Juan Perros Jr”. Mayo 2014.
- Galdino Mellado Cruz (a) “El Mellado”. Abatido, mayo 2014.
- Juan Manuel Rodríguez Rodríguez (a) “Juan Perros”. Junio 2014.
- Miguel Alemán Salinas (a) “Pantera 12”. Julio 2014.
- Eleno Salazar Flores (a) “Leno”. Julio 2014.
- José Iván Chao Yáñez (a) “Guasón”. Agosto 2014.
- Javier Aldemar Morales (a) “Comandante Diablo”. Agosto 2014.
- Sergio Ortégón Rodríguez (a) “C-2”. Abatido, agosto 2014.
- Juan Francisco Tamez López (a) “Panochitas”. Octubre 2014.
- José Francisco Loredó Gaona “Paquito 77”. Diciembre 2014.

Los Zetas.

- Juan Francisco Ramírez Rivera (a) “El Ferrari”. Mayo 2014.
- Juan Vera Ovando (a) “El Colmillo”. Mayo 2014.
- Ricardo Iván Santillán (a) “El Ricky”. Junio 2014.
- Luis Jiménez Tovar (a) “Cabeza de Marrano”. Julio 2014.
- Nicolás Amaro Roy Martínez (a) “Nico Roy”. Julio 2014.

Los Beltrán Leyva.

- Héctor Beltrán Leyva (a) “El H”.

Cártel de Juárez.

- Vicente Carrillo Fuentes (a) “El Viceroy”. Octubre 2014.

Caballeros Templarios.

- Dionisio Loya Plancarte (a) “El Tío”. Enero 2014.
- Enrique Plancarte Solís (a) “El Kike Plancarte”. Abatido, marzo 2014.
- Nazario Moreno González “Chayo”. Abatido, marzo de 2014.
- Servando Gómez (a) “La Tuta”. Febrero 2015.

Cártel del Pacífico o Sinaloa.

- Joaquín Guzmán Loera (a) “El Chapo”. Febrero 2014*.
- Daniel Fernández Domínguez (a) “El Pelacas”. Febrero 2014.
- Abraham Inzunza Inzunza (a) “El Wico”. Marzo 2014.
- Misael Torres Urrea (a) “El M-2”. Octubre, 2014.

La Familia.

- José María Chávez Magaña (a) “El Pony”. Julio 2014.

Los Arellano Félix.

- Fernando Sánchez Arellano (a) “El Ingeniero”. Junio 2014.

Administración de Felipe Calderón Hinojosa

Los Zetas.

- Raúl Lucio Hernández Lechuga (a) “El Lucky”. Diciembre 2011.
- Iván Velázquez Caballero (a) “El Talibán”. Septiembre 2012.
- Flavio Méndez Santiago (a) “El Amarillo”. Enero 2011.
- Heriberto Lazcano Lazcano (a) “El Lazca”. Octubre 2012.

Cártel Golfo-Zetas.

- Eduardo Almanza Morales (a) “El Gori”. Diciembre 2009.
- Sigifredo Nájera Talamantes (a) “El Canicón”. Marzo 2009.
- Gregorio Saucedo Gamboa (a) “El Goyo”. Abril 2009.
- Octavio Almanza Morales (a) “El Gori 1”. Febrero 2009.
- Raymundo Almanza Morales (a) “El Gori 2”. Mayo 2009.
- Sergio Peña Mendoza (a) “El Cóncord”. Marzo 2009.
- Sergio Enrique Ruiz Tlapanco (a) “El Tlapa”. Septiembre 2009.

Cártel del Golfo.

- Ezequiel Cárdenas Guillén (a) “Tony Tormenta”. Noviembre 2010.
- Jorge Eduardo Costilla Sánchez (a) “El Coss”. Septiembre 2012.

La Familia.

- Nazario Moreno González (a) “El Chayo”. Diciembre 2010*.
- José de Jesús Méndez Vargas (a) “El Chango”. Junio 2011.

Los Beltrán Leyva.

- Arturo Beltrán Leyva (a) “El Barbas”. Diciembre 2009.
- Sergio Villarreal Barragán (a) “El Grande”. Septiembre 2010.

- Edgar Valdez Villarreal (a) “La Barbie”. Agosto 2010.
- Alberto Pineda Villa (a) “El Borrado”. Septiembre 2009.
- Héctor Huertas Ríos (a) “La Burra”. Marzo 2009.
- Marco Antonio Pineda Villa (a) “El MP”. Septiembre 2009.

Cártel del Pacífico o Sinaloa.

- Ignacio Coronel Villarreal (a) “Nacho Coronel”. Julio 2010.
- Vicente Zambada Niebla (a) “El Vicentillo”. Marzo 2009.
- Teodoro García Simental (a) “El Teo”. Enero 2010.

Cartel de Ciudad Juárez.

- Vicente Carrillo Leyva (a) “El Ingeniero”. Abril 2009.

Administración de Vicente Fox Quesada.

Cártel del Golfo.

- Osiel Cárdenas Gillén (a) “El Mata Amigos”. Marzo 2003.

Los Arellano Félix.

- Ramón Arellano Félix (a) “Comandante Mon”. Febrero 2002.
- Benjamín Arellano Félix (a) “El Min”. Marzo 2002.

Anexo 5. Liderazgos de las organizaciones delictivas en 2012

Organización	Panorama	Liderazgos	Estatus 2014
Arellano Félix	En extinción, operan células remanentes sin un liderazgo consolidado.	- Fernando Sánchez Arellano, “El Ingeniero”. - Enedina Arellano Félix.	- Capturado por el ejército el 24 de junio de 2014 en Tijuana. - Prófuga.
Juárez / Carrillo Fuentes	Mantiene una participación marginal en el trasiego de drogas hacia Estados Unidos, con una presencia acotada territorialmente.	- Vicente Carrillo Fuentes, “Viceroy”. - Alberto Carrillo Fuentes, “Bety la Fea”.	- Capturado por PF, el 9 de octubre de 2014 en Torreón. - Capturado por la policía federal el 1° de septiembre 2013 en Nayarit.
Los Zetas.	Enfrenta una crisis de insubordinación ante la operación independiente de grupos regionales con tendencia a la autonomía.	- Miguel Ángel Treviño Morales, “Z40”. - Omar Treviño Morales, “Z42”.	- Capturado por la marina y el ejército el 15 de julio de 2013 en Nuevo Laredo. - Capturado por el ejército y la PF el 4 de marzo de 2015 en San Pedro Garza García.
Sinaloa / Pacífico.	- Liderazgo en la figura de Ismael Zambada García, sin embargo, intereses de la familia Guzmán Loera han generado dispersión en el mando. - Es la organización con mayor presencia territorial y alcance nacional e internacional.	- Juan José Esparragoza Moreno, “El Azul”. - Joaquín Archivaldo Guzmán Loera, “El Chapo”. - Ismael Zambada García, “El Mayo”.	- Prófugo (presuntamente fallecido). - Capturado por la marina el 22 de febrero de 2014 en Mazatlán (Escapó el 11 de julio de 2015 y recapturado el 8 de enero de 2016). - Prófugo.

Organización	Panorama	Liderazgos	Estatus 2014
Golfo.	Se ha generado una dispersión de células operativas y pugnas por el control de territorio en Tamaulipas.	- Mario Armando Ramírez Treviño, “X-20”. - Juan Manuel Rodríguez Rodríguez “Juan Perros”.	- Capturado por la marina y el ejército el 17 de agosto de 2013 en Reynosa. - Capturado por la PF el 18 de junio de 2014 en Reynosa.
Jalisco Nueva Generación.	Se encuentra en proceso de expansión y fortalecimiento de su estructura. Junto con la organización del Pacífico se consideran los principales productores y exportadores de metanfetaminas.	Nemecio Oseguera Ramos y/o Rubén Oseguera Cervantes, “El Mencho”.	Prófugo.
Beltrán Leyva.	Buscó fallidamente consolidar su estructura para posicionarse nuevamente en el mercado del tráfico de drogas.	Héctor Beltrán Leyva, “El H”.	Capturado el 1 de octubre de 2014 por la marina en San Miguel de Allende.
La Familia.	Con mermado liderazgo, opera con células dispersas en la zona centro del país, vinculadas con secuestro, extorsión y homicidio.	- José María Chávez Magaña, “El Pony”. - Johnny Hurtado Olascoaga, “El Pez”.	- Capturado el 1 de julio de 2014 por la Marina en Pénjamo. - Prófugo

Organización	Panorama	Liderazgos	Estatus 2014
Los Caballeros Templarios.	Desarticulados en su estructura logística.	- Dionisio Loya Plancarte, "Tío Nicho". - Enrique Plancarte Solís, "Kike Plancarte". - Servando Gómez Martínez, "La Tuta". - Nazario Moreno González, "El más loco".	- Capturado por la marina el 27 de enero de 2014 en Morelia. - Abatido por la Marina el 31 de marzo de 2014 en Colón, Qro. - Detenido por la Policía Federal el 27 de febrero de 2015 en Morelia. - Presuntamente abatido en 2010 / Abatido por el ejército y la marina el 8 de marzo 2014 en Tumbiscatio.

BIBLIOGRAFÍA

- 6, Perri (2004). Joined-Up Government in the Western World in Comparative Perspective: A Preliminary Literature Review and Exploration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14, (1) 103-138.
- Aiken, M., & Hage, J. (1968). Organizational Interdependence and Intra-Organizational Structure. *American Sociological Review*, 33(6), 912-930. Recuperado de <http://doi.org/10.2307/2092683>
- Ackerman, J. (ed.). (2008). Más allá del acceso a la información, Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho. México: Siglo XXI.
- Aguayo Q., S. (26 de enero de 1997). Servicios de inteligencia en México. *Enfoque*. Aguayo, S. (2001). *La Charola. Una historia de los servicios de inteligencia en México*. México: Grijalbo.
- Aguilar, H., Guerrero, E., Madrazo, A., Lajous, A., HernándezTinajero, J., Chávz, J. y Haro, D. (2012). *Informe Jalisco: Más allá de la guerra de las drogas*. México: Gobierno de Jalisco, Secretaría de Planeación; Ediciones Cal y Arena.
- Aguilar, L. (1983). Los objetos de conocimiento de la Administración Pública. *Revista de Administración Pública*, 54, 361-384. Recuperado de <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/54/pr/pr13.pdf>
- Aguilar V., L. F. (Ed.). (1993). *La implementación de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar V., L. F. (Ed.). (1992). *La hechura de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar, L. (1996). La silenciosa, heterodoxa reforma de la Administración Pública. *Revista de Administración Pública*, 91, 19-26.
- Aguilar, L. F. (2007). El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 39, 5-32. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357533693001>
- Aguilar, L. (2010). *Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar*. México: Fundación Friedrich Naumann.

- Aguilar Z., A. (1988). En Torno a la Seguridad Nacional. En H. Aguilar Z. (ed.), *El Desafío mexicano*, (pp. 137-154). México: Océano.
- Agranoff, R. (2007). *Managing Within Networks: Adding Value to Public Organizations*. Washington, D.C.: Georgetown University Press, 2007.
- Alegre R., A. (2000). Hacia una Ley de inteligencia para la seguridad nacional. *Revista de Administración Pública*, 101, 1-4. Recuperado de <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/101/pr/pr2.pdf>
- Alexander, E. R. (1995). *How Organizations Act Together: Interorganizational Coordination in Theory and Practice*. Australia; United States: Gordon and Breach.
- Alessandro, M, Lafuente, M. y Santiso, C. (2013). *The Role of the Center of Government. A Literature Review* (Nota técnica No. IDB-TN-581), Inter-American Development Bank. Recuperado de <http://www.iadb.org/wmsfiles/products/publications/documents/38051851.pdf>
- Allen, M. P. (1974). The Structure of Interorganizational Elite Cooperation: Interlocking Corporate Directorates. *American Sociological Review*, 39(3), 393-406. <http://doi.org/10.2307/2094297>
- Allison, G. T. (1969). Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis. *The American Political Science Review*, 63(3), 689-718. <https://doi.org/10.2307/1954423>
- Allison, G. (1987/1992). Modelos conceptuales y la crisis de los misiles cubanos. En Aguilar V. L. (Ed.) *La hechura de las políticas*, 119-201, México: Miguel Ángel Porrúa. Recuperado de <http://www.iapqroo.org.mx/website/biblioteca/LA%20HECHURA%20DE%20LAS%20POLITICAS.pdf>
- Almada, C. F. (1980). Mecanismos Institucionales para la Coordinación de Políticas Públicas. *Revista de Administración Pública*, 89, 101-132.
- Andreas, P. (1998). The Political Economy of Narco-Corruption in Mexico. *Current History*, 97, 160-165.
- Alter, C. (1990). An Exploratory Study of Conflict and Coordination in Interorganizational Service Delivery Systems. *The Academy of Management Journal*, 33(3), 478-502. <http://doi.org/10.2307/256577>
- Alvarez, F. L. (23 de septiembre de 2007). Las debilidades del Cisen (Entrevista a Jorge Tello Peón, David Robillard y Raúl Manaut) [Publicación en un blog]. Recuperado de <http://fredalvarez.blogspot.mx/2007/09/las-debilidades-del-cisen.html>

- Álvarez, Fred, L. "Las debilidades del Cisen" (Entrevista a Jorge Tello Peón, David Robillard y Raúl Manaut). *Enfoque*, suplemento, *Reforma*, 23 de septiembre de 2007.
- Arce I. R. (18 de mayo de 2011). La polémica de la seguridad nacional. *La Crónica*. Recuperado de <http://www.cronica.com.mx/notas/2011/579268.html>
- Arellano G., D. (1996). Política pública, racionalidad imperfecta e irracionalidad. Hacia una perspectiva diferente. *Gestión y Política Pública*, V(2), 319-347. Recuperado de http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.IV_No.I_1ersem/MH_Vol.4_No.I_1sem.pdf
- Arellano G., D. (2001). Strategic Design of Public Organizations in Complex Situations. The Case of the National Security Council in the USA: Organizational Paradox and Ad Hococratic Action (Documento de Trabajo, número 98). México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Arellano G., D. (2002). Nueva gestión pública: ¿el meteorito que mató al dinosaurio? Lecciones para la reforma administrativa en países como México (Documento de trabajo, número 108). México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Arellano G., D. (2002). La transformación de la administración pública en México: Límites y posibilidades de un servicio civil de carrera (Documento de trabajo, número 117). México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Arellano G., D. (2007). Fallas de transparencia: hacia una incorporación efectiva de políticas de transparencia en las organizaciones públicas. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Arellano G., D. (2010). Reformas administrativas y cambio organizacional: hacia el "efecto neto". *Revista Mexicana de Sociología*, 72(2), 225-254. Recuperado de <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rms/article/view/17805/17000>
- Arellano, D., Sánchez, J. y Retana, B. (2014). ¿Uno o varios tipos de gobernanza? Más allá de la gobernanza como moda: la prueba del tránsito organizacional. *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, 1(2), 117-137. Recuperado de http://dx.doi.org/10.5209/rev_CGAP.2014.v1.n2.47538
- Article 19. (1996/2005). *Los principios de Johannesburgo sobre la seguridad nacional, la libertad de expresión y el acceso a la información*. Serie de Estándares Nacionales (ed. español 2005). Recuperado de <https://www.article19.org/data/files/medialibrary/1803/Johannesburg-Principles.Spa.pdf>

- Arnson, C., Olson, E. L. & Zaino, C. (Eds.). (2014). *One Goal, Two Struggles: Confronting Crime and Violence in Mexico and Colombia*. Washington, DC: Latin American Program, Wilson Center. Recuperado de <https://www.wilsoncenter.org/publication/one-goal-two-struggles-confronting-crime-and-violence-mexico-and-colombia>
- Arroyo J., M. y Rodríguez, G. (2009). Terrorismo en México. En R. Benítez, A. Rodríguez Sumano y A. Rodríguez Luna (eds.), *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2009*. Recuperado del sitio de Internet del Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia: http://www.casede.org/PublicacionesCasede/Atlas2009/atlas_portada_indice.pdf
- Auditoría Superior de la Federación. (2011). *Informe de la Auditoría de Desempeño al Centro de Investigación y Seguridad Nacional número 11-04|00-07-0010*. Recuperado de: http://www.asf.gob.mx/trans/informes/ir2011i/Grupos/Gobierno/2011_0010_a.pdf
- Auditoría Superior de la Federación. (2001). Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2001. Recuperado de: <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2001i/indice/sectoriales.htm>
- Arzt, S. (2009). *U.S.-Mexico National Security Cooperation against Organized Crime: The Road Ahead*. Washington, DC: Woodrow Wilson Center for Scholars. Recuperado de <https://www.wilsoncenter.org/publication/us-mexico-national-security-cooperation-against-organized-crime-the-road-ahead>
- Arzt, S. y Vázquez del Mercado, G. (2010), Violencia en México: Realidades y perspectivas. *Istor* XI(42), 41-59. Recuperado de http://www.istor.cide.edu/archivos/num_42/dossier3.pdf
- Arzt, S. (2011). Democracia, Seguridad y Militares en México (Tesis doctoral). Open Access Dissertations. 544. Recuperado de: http://scholarlyrepository.miami.edu/oa_dissertations/544
- Associated Press (2012). U.S. accuses ex-Mexican Governor Tomas Yarrington of taking cartel bribes. 24 de mayo. Recuperado de <https://www.cbsnews.com/news/us-accuses-ex-mexican-governor-tomas-yarrington-of-taking-cartel-bribes/>
- Assael, H. (1969). Constructive Role of Interorganizational Conflict. *Administrative Science Quarterly*, 14(4), 573-582. <http://doi.org/10.2307/2391595>

- Ayling, J. (2009). Criminal Organizations and Resilience. *International Journal of Law, Crime and Justice*, 37, 182-196. doi:10.1016/j.ijlcj.2009.10.003
- Bagley, B. (2012). *Drug Trafficking and Organized Crime in the Americas: Major Trends in the Twenty-First Century*. Washington, DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars, Latin American Program. Recuperado de <https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/BB%20Final.pdf>
- Bagley, B. M. (2015). Drug Trafficking and Organized Crime in Latin America and the Caribbean in the Twenty-First Century: Challenges to Democracy (Introduction). En Bagley, B. M., & Rosen, J. D. (eds), *Drug Trafficking, Organized Crime, and Violence in the Americas Today*. University Press of Florida. Recuperado a partir de <https://muse.jhu.edu/book/39885>
- Barbosa H., L. M. (Diputado). (2001). *Con proyecto de Decreto que expide la Ley de Seguridad Nacional, Información y Organismos de Inteligencia, y adiciona los artículos 39 y 90 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el diputado Luis Miguel Barbosa Huerta, del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, en la sesión de la Comisión Permanente del miércoles 1 de agosto de 2001*. Iniciativa. Gaceta Parlamentaria, 6 de agosto de 2001. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/sia/coord/leyorg/lviii/inic/dip/htm/12.htm>
- Barenstein, J. (1982). *El análisis de la burocracia estatal desde la perspectiva weberiana. Los administradores en el sector público mexicano*. Ensayos Colección Administración Pública, México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Bearne, S., Olicker, O., O'Brien, K. A., & Rathmell, A. (2005). National Security Decision- Making Structures and Security Sector Reform. RAND Europe. Recuperado de http://www.rand.org/pubs/technical_reports/TR289.html
- Beith, M. (2011). A Broken Mexico: Allegations of Collusion between The Sinaloa Cartel and Mexican Political Parties. *Small Wars & Insurgencies*, 22(5), 787-806. <https://doi.org/10.1080/09592318.2011.620813>
- Beittel, J. S. (2009). *Mexico's Drug-Related Violence*. Congressional Research Service, Report for Congress. Recuperado de <https://www.fas.org/sgp/crs/row/R40582.pdf>
- Beittel, J. S. (2011). *Mexico's Drug Trafficking Organizations: Source and Scope of the Rising Violence*. Congressional

- Research Service, Report for Congress. Recuperado de <http://fpc.state.gov/documents/organization/155587.pdf>
- Beittel, J. S. (2013). *Mexico's Drug Trafficking Organizations: Source and Scope of the Violence*. Congressional Research Service, Report for Congress. Recuperado de <http://www.refworld.org/pdfid/519cb92b4.pdf>
- Benítez M., R. (1998). Soberanía, política exterior y seguridad nacional 1821-1990 (primera parte). *Revista de Administración Pública*, 98, 67-67. Recuperado de <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/98/pr/pr6.pdf>
- Benítez M., R. (1998). Soberanía, política exterior y seguridad nacional 1821-1990 (segunda parte). *Revista de Administración Pública*, 98, 67-78. Recuperado de <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/98/pr/pr7.pdf>
- Benítez M., R. (2001). Seguridad nacional y transición política 1994-2000. *Foro Internacional*, 41(166), 963-991. Recuperado de http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/XNIJ13U58XABVQB7I5RPUJCYLIHXRR.pdf
- Benítez M., R. (2006). México-Estados Unidos: Consensos y tensiones de una difícil e inevitable relación de seguridad. *Nueva visión socialdemócrata*, enero-febrero 2006, 101- 110. Recuperado de <http://www.fusda.org/raulbenitez-rev3-4.pdf>
- Benítez, R. (marzo-abril, 2009). La crisis de seguridad en México. *Nueva Sociedad*, 220, 173- 189. Recuperado de <http://nuso.org/articulo/la-crisis-de-seguridad-en-mexico/>
- Benítez M., R. (2011). Seguridad nacional, crimen organizado y elecciones: tendencias. *Este país*, 245. Recuperado de <http://archivo.estepais.com/site/2011/seguridad-nacional-crimen-organizado-y-elecciones-tendencias/>
- Benítez, R. (2012). Gestión de la seguridad nacional y gobernabilidad en México: criminalidad y fronteras. En Ramos G., J. M y Guillén L. T. (Coords.), *Gobernanza por resultados en México: eficacia directiva 2006-2012*. Tijuana, Baja California, México: El Colegio de la Frontera Norte.
- Benítez, R., Cháidez, A., Escotto, M. I., González, F. y Valle, E. (2011). *Encuesta de ciudadanía, democracia y narcoviolencia (CIDENA, 2011)*. Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, A. C. (CASEDE); Centro de Estudios para la Gobernabilidad Institucional (CEGI) del Instituto Panamericano de Alta Dirección de Empresa (IPADE), y Sistemas de Inteligencia en Mercados de Opinión, S. C. (SIMO). Recuperado de <http://www.culturadelalegalidad.org.mx/recursos/>

- Contenidos/Estudiosacademicosyestadisticos/documentos/Encuesta%20de%20ciudadania,%20democracia%20y%20narcoviolencia%202011.pdf
- Benítez-Manaut, R. (enero de 2001). Memorandum de seguridad nacional ante el siglo XXI. *Este País*, 118. Recuperado de <http://archivo.estepais.com/site/2009/memorndum-de-seguridad-nacional-ante-el-siglo-xxi/>
- Benítez-Manaut, R. (2003). *México: Desafío existencial en seguridad: entre el nacionalismo, América del Norte y América Latina*. Red de seguridad y defensa de América Latina RESDAL. Recuperado de <http://www.resdal.org/Archivo/d000019f.htm>
- Benítez M. R. (2008). La seguridad nacional en la indefinida transición: Mitos y realidades del sexenio de Vicente Fox. *Foro Internacional*, XLVIII 184-208. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/599/59916819008.pdf>
- Best Jr., R. A. (2015). Intelligence and U.S. National Security Policy. *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, 28(3), 449-467. <http://doi.org/10.1080/08850607.2015.1022460>
- Benson, J. K. (1975). The Interorganizational Network as a Political Economy. *Administrative Science Quarterly*, 20(2), 229-249. <http://doi.org/10.2307/2391696>
- Bianchi C., Peters G. (2016). *Measuring Coordination and Coherence: Assessing Performance Across the Public Sector*. Conference Paper. IJPA Symposium on: "The Paradigm Shift from Output to Outcome Measures in the Public Sector", Palermo 25-27 May.
- Bovens, M. (2010). Two Concepts of Accountability: Accountability as a Virtue and as a Mechanism. *West European Politics*, 33(5), 946-967. <https://doi.org/10.1080/01402382.2010.486119>
- Breuer, L. A., Hoover, W. & Placido, A. P. (2009). The Rise of Mexican Drug Cartels and U.S. National Security, Audiencia ante la Cámara de Representantes de los Estados Unidos, Comité de Supervisión y Reforma del Gobierno. Departamento de Justicia. Recuperado de https://www.justice.gov/sites/default/files/criminal-ocgs/legacy/2011/06/24/AAG%20Breuer%20Remarks_Mexican%20Drug%20Cartels_7.9.09.pdf
- Bright, D. A., Greenhill, C., Ritter, A., & Morselli, C. (2015). Networks within networks: using multiple link types to examine network structure and identify key actors in a drug trafficking operation. *Global Crime*, 16(3), 219-237.

Recuperado de <http://doi.org/10.1080/17440572.2015.1039164>

- Brown, C. M. (2008). *The National Security Council: A Legal History of the President's Most Powerful Advisers*. Washington, DC: Project on National Security Reform. Recuperado de <http://0183896.netsolhost.com/site/wp-content/uploads/2011/12/the-national-security-council.pdf>
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Stone, M. M. (2006). The Design and Implementation of Cross- Sector Collaborations: Propositions from the Literature. *Public Administration Review*, 44- 55.
- Bunker, R. J. (2013). Introduction: the Mexican cartels—organized crime vs. criminal insurgency. *Trends in Organized Crime*, 16(2), 129-137. <http://doi.org/10.1007/s12117-013-9194-4>
- Bouckaert, G., Peters, B. G., & Verhoest, K. (2010). *The Coordination of Public Sector Organizations*. London: Palgrave Macmillan UK.
- Brunsson, N. & Olsen J. P. (1997). *The Reforming Organization*. Norway: Fagbokforlaget. 1997. 224p
- Cabinet Office. *The National Security Strategy of the United Kingdom. Security in an Interdependent World*, Documento presentado al Parlamento por el Primer Ministro marzo de 2008: disponible en https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/228539/7291.pdf
- Cabrero, E. (2000). Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes. *Gestión y Política Pública*, IX(2), 189-495. Recuperado de http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.IX_No.II_2dosem/CME_Vol.9_No.II_2sem.pdf
- Camacho, Z. (2013). Más de 55 mil deserciones en las Fuerzas Armadas. *Revista Contralínea*, Junio. Recuperado de <http://www.contralinea.com.mx/archivo-revista/2013/06/09/mas-de-55-mil-deserciones-en-las-fuerzas-armadas/>
- Campbell, L. (2014). Organized Crime and National Security: A Dubious Connection? *New Criminal Law Review: An International and Interdisciplinary Journal*, 17(2), 220-251. <https://doi.org/10.1525/nclr.2014.17.2.220>
- Carrillo, J. (22 de mayo de 2015). La desdeñada inteligencia criminal: ¿Cuántos Chilapas más? *La Jornada*. Recuperado de <http://www.jornada.com.mx/2015/05/22/opinion/020a1pol>

- Casas, K. (11 de marzo de 2011). ¿Clavo o tornillo? La guerra del presidente Calderón. *Nexos*. Recuperado de <http://www.nexos.com.mx/?p=14159>
- Casillas Z., P. W. (2015). Los fines de la Seguridad Nacional frente al ejercicio del Derecho de Acceso a la Información. *Revista de Administración Pública*, 136, 69-96. Recuperado de <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/136/ana/ana5.pdf>
- Castellanos, E., González, G. y Trigo, A. (Coords.). (2011). *Derecho de la Seguridad Nacional, Memoria del Primer Seminario Internacional*. México: Secretaría de Gobernación; Comisión Bicameral de Seguridad Nacional, Congreso de la Unión, y Escuela Libre de Derecho.
- Castillo, G. (2005). Investiga la PGR a Alfonso Durazo en el caso de infiltración del narco en Los Pinos. *La Jornada*, 9 de febrero. Recuperado de <http://www.jornada.unam.mx/2005/02/09/index.php?section=politica&article=015n1pol>
- Cejudo, G. (2007). *New Wine in Old Bottles: How New Democracies Deal with Inherited Bureaucratic Apparatuses. The Experiences of Mexico and Spain*. Documentos de trabajo del Centro de Investigación y Docencia Económicas, número 190. Recuperado de <http://www.libreriaciide.com/librospdf/DTAP-190.pdf>
- Cejudo, G. M. (2008). Explaining Change in the Mexican Public Sector: the Limits of New Public Management. *International Review of Administrative Sciences*, 74(1), 111-127. doi: 10.1177/0020852307085737
- Cejudo, G. (2011). La nueva gestión pública. Una introducción al concepto y a la práctica. En G. Cejudo, Comp., *Nueva Gestión Pública*, 17-47. México: Siglo XXI editores. Recuperado de: http://www2.df.gob.mx/virtual/evaluadf/docs/estudios/i_ngp_eap.pdf
- Cejudo, G. M., Michel, C. (2016). Coherencia y políticas públicas: Metas, instrumentos y poblaciones objetivo. *Gestión y Política Pública*, XXV, n m. 1, pp. 3-31. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.
- Cejudo, G. M., Michel, C. (2017). Addressing fragmented government action: coordination, coherence, and integration. *Policy Sciences*, 50, 745-767. Recuperado de <https://doi.org/10.1007/s11077-017-9281-5>

- Ceccoli, S. J. (2003). Policy Punctuations and Regulatory Drug Review. *Journal of Policy History*, 15(2), 157-191. <http://doi.org/10.1353/jph.2003.0011>
- Centro de Investigación para el Desarrollo A.C. (2011). *Comparativo Ley de Seguridad Nacional: minuta del Senado vs predictamen de Diputados*. Recuperado de http://www.cidac.org/esp/uploads/1/Comparativo_Ley_de_Seguridad_Nacional.pdf
- Centro de Investigación y Seguridad Nacional. (2001). *Programa Institucional de Desarrollo 2001-2006*. Recuperado de http://www.cisen.gob.mx/pdfs/doc_desclasificados/ProgramaInstitucionaldeDesarrolloCISEN2001_2006.pdf
- Centro de Investigación y Seguridad Nacional. (2003). *Palabras del Lic. Eduardo Medina- Mora, Director General del Centro de Investigación y Seguridad Nacional, Órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, durante la presentación a los medios de los resultados del proceso de evaluación del CISEN*. Recuperado de http://www.cisen.gob.mx/pdfs/doc_desclasificados/59-2003_METODOLOGIA_VALUACION_PALABRAS_EDUARDO_MEDINA.pdf
- Centro de Investigación y Seguridad Nacional. (2003). Logros 2002 y objetivos 2003, *2a Reunión de Trabajo del personal de mando de la Secretaría de Gobernación 2003*. Recuperado de: http://www.cisen.gob.mx/actas/avance_medina_mora.pdf
- Centro de Investigación y Seguridad Nacional. (2015). *Nota metodológica para construir agendas de riesgos*. Recuperado de: http://www.cisen.gob.mx/actas/nota_metodologica.pdf
- Cerrillo, A. (coord.) (2005). La gobernanza hoy: 10 textos de referencia. Madrid: Editorial INAP.
- Chabat, J. (1994). Seguridad nacional y narcotráfico: vínculos reales e imaginarios. *Política y Gobierno*, I(1), 97-123. Recuperado de <http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/625/531>
- Chabat, J. (2005). Narcotráfico y estado: El discreto encanto de la corrupción. *Letras Libres*, 7(81), 14-19. Recuperado de <http://www.letraslibres.com/mexico/narcotrafico-y-estado-el-discreto-encanto-la-corrupcion>
- Chabat, J. (2010). El Estado y el crimen organizado trasnacional: amenaza global, respuestas nacionales. *Istor* XI(42), 3-14. Recuperado de http://www.istor.cide.edu/archivos/num_42/dossier1.pdf

- Chabat, J. (2010). La Iniciativa Mérida y la Relación México-Estados Unidos: En busca de la confianza perdida, Documento de Trabajo 195, CIDE. Recuperado de <http://libreriacide.com/librospdf/DTEI-195.pdf>
- Chabat, J. (2014). "La Seguridad en la Política Exterior de Calderón", en Balances y Perspectivas de la Política Exterior de México 2006-2012, El Colegio de México y CIDE.
- Chandra, S., & Bhonsle, R. (2015). National Security: Concept, Measurement and Management. *Strategic Analysis*, 39(4), 337-359. Recuperado de <https://doi.org/10.1080/09700161.2015.1047217>
- Chisholm, R. (1992). *Coordination Without Hierarchy*. Berkeley: University of California Press. 9
- Christensen, T., Laegreid, P., & Rykkja, L. H. (2015). The Challenges of Coordination in National Security Management-The Case of The Terrorist Attack in Norway. *International Review of Administrative Sciences*, 81(2), 352-372. Recuperado de <http://doi.org/10.1177/0020852314564307>
- Cintra, J. T. (1991). *Seguridad nacional, poder nacional y desarrollo*. México: El Colegio de México. Recuperado de <https://asiapacificoydelsurfesaragon.wikispaces.com/file/view/Cintra.pdf>
- Cisar, J. (2014). Narcoterrorism: How Drug Trafficking and Terrorism Intersect. *Journal of Homeland and National Security Perspectives*, 1(2), 23-39. Recuperado de <https://journals.tdl.org/jhnspp/index.php/jhnspp/article/view/86/53>.
- CNN México (2011). Francisco Blake Mora y Juan Camilo Mourino, un fatal destino en común. 12 de noviembre. Recuperado de <http://expansion.mx/nacional/2011/11/12/francisco-blake-mora-y-juan-camilo-mourino-un-fatal-destino-en-comun>
- Código Penal Federal. (14 de agosto de 1931) (última reforma: 18 de julio de 2016). Diario Oficial de la Federación [en línea]. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/9_180716.pdf
- Cohen, M. D., Olsen, J. P. & March, J. G. (2011). El bote de basura como modelo de elección organizacional. *Gestión y Política Pública*, XX(2), 247-290. Recuperado de <http://www.scielo.org.mx/pdf/gpp/v20n2/v20n2a2.pdf>
- Conteh, C. (2013). Strategic Inter-Organizational Cooperation in Complex Environments. *Public Management Review*, 15(4), 501-521. <http://doi.org/10.1080/14719037.2012.674424>

- Comisión Bicameral de Seguridad Nacional. (2010). *Primer Informe Semestral de Actividades del primer año legislativo, 10 marzo 2010-10 septiembre 2010*. Recuperado de http://archivos.diputados.gob.mx/Programas_anuales/informes/LXI/informe_bicamaral_seguridad_nacional_1003100_100910.pdf
- Consejo de Seguridad Nacional. (2007). *Acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional por el que se establece un Comité Especializado de Alto Nivel para coordinar las acciones del Poder Ejecutivo Federal que dan cumplimiento a las obligaciones internacionales del Estado Mexicano En el ámbito nacional en materia de desarme, terrorismo y/o seguridad internacionales*. Diario Oficial de la Federación (28 de mayo de 2007). Recuperado de http://www.autoridadnacional.gob.mx/pdf/marco_jur_nal/Acuerdo-280507.pdf
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (5 de febrero de 1917) (última reforma: 15 de agosto de 2016) [en línea]. Recuperado del sitio de Internet de la Cámara de Diputados: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>
- Cook, K. S. (1977). Exchange and Power in Networks on Interorganizational Relations. *Sociological Quarterly*, 18(1), 62-82.
- Corcoran, P. (19 de julio de 2012). Violence in Mexico 2012: A Halfway Report. *InSight Crime*. Recuperado de <http://www.insightcrime.org/news-analysis/violence-in-mexico-2012-a-halfway-report>
- Corral J., J. (2012). Reformas a la Ley de Seguridad Nacional. En S. García R. y O. Islas de G. M. (Coords.), *Derecho penal y criminalística. XII Jornadas sobre Justicia Penal*, 81-93. Recuperado de <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/7/3169/8.pdf>
- Cox, G. W. (1997). *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cropper, S., Ebers, M., & Ring, P. S. (2013). *Inter-organizational relations*. Los Angeles: SAGE.
- Crozier, M. (1964). *El fenómeno burocrático*. Buenos Aires: Amorrortu Editores. Crozier, M. (1992). El cambio en las organizaciones públicas. *Gestión y política pública*, 1(1), 93-100. Recuperado de <http://www.gestionypoliticapublica>

- cide.edu/num_anteriores/Vol.I_No.I_2dosem/CM_Vol.I_No.I_2dosem.pdf
- Crozier, M. & Friedberg, E. (1995). Organizations and collective action: our contribution to organizational analysis. En: Bacharach, S.B., Gagliardi, P. & Mundell, B. (eds.): *Research in the Sociology of Organizations*, Vol. XIII, Special Issue on European Perspectives of Organizational Theory, Greenwich: JAI Press, pp.71-92.
- Curzio, L. (1998). La seguridad nacional en México: Balance y perspectivas. *Revista de Administración Pública*, 98, 9-29. Recuperado de <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/98/pr/pr3.pdf>
- Curzio, L. (2007). *La seguridad nacional de México y la relación con Estados Unidos*. México: Universidad Nacional Autónoma de México; Centro de Investigaciones sobre América del Norte. Recuperado de <http://www.cisan.unam.mx/virtuales/seguridad.php>
- Curzio, L. (2009). Elecciones y seguridad. En R. Benítez, A. Rodríguez Sumano y A. Rodríguez Luna (eds.), *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2009* (pp. 109-111). Recuperado del sitio de Internet del Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia: http://www.casade.org/PublicacionesCasade/Atlas2009/atlas_portada_indice.pdf
- Curzio, L. (2000). Estado, soberanía y seguridad nacional. *Revista de Administración Pública*, 101, 143-165. Recuperado de <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/101/pr/pr15.pdf>
- Curzio, L. (2011). Seguridad nacional y transparencia. En A. Trinidad y J. Cruz (Coords.), *Transparencia focalizada: Ejercicio del derecho a la información pública en México*, 15-42. Recuperado de <http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/LibroTransparenciaFocalizada.pdf>
- Curzio, L. (2012). La seguridad nacional de México y la relación con Estados Unidos. En H. A. Oropeza G. (Coord.), *México 2012: La Responsabilidad del Porvenir*, 501-512. México: Universidad Nacional Autónoma de México; Instituto de Investigaciones Jurídicas. Recuperado de <http://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3114/26.pdf>
- Curzio G., L. (2015). La Seguridad Nacional en México: Retos y perspectivas. *Revista de Administración Pública*, 136, 237-265. Recuperado de <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/136/ana/ana12.pdf>

- Cyr, A. (1983). How Important is National Security Structure to National Security Policy? *World Affairs*, 146(2), 127-147.
- Dahl, R. A. (1957). The concept of power. *Behavioral Science*, 2(3), 201-215. <http://doi.org/10.1002/bs.3830020303>
- Dale, C., Serafino, N. & Towell, P. (2008). Organizing the U.S. Government for National Security: Overview of the Interagency Reform Debates. Reporte para el Congreso. Congressional Research Service. Recuperado de <http://fpc.state.gov/documents/organization/104695.pdf>
- De Amicis, A. (2010). *Los Zetas and La Familia Michoacana Drug Trafficking Organizations* (Tesis de maestría). Recuperado de <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/234455.pdf>
- Dell, M. (2014). *Trafficking Networks and the Mexican Drug War*. Harvard. Recuperado de http://scholar.harvard.edu/files/dell/files/121113draft_0.pdf
- Delgado-Wise, R. (2004). The Hidden Agenda of Mexico's Fox Administration. *Latin American Perspectives*, 31(5), 146-164. <https://doi.org/10.1177/0094582X04268413>
- Dexter, L. A. (1970/2006). *Elite and specialized interviewing*. Colchester, U.K. : ECPR Press.
- Díaz de León A., L. & Aguirre O, J. (2014). Analyzing Organized Crime from a Business Perspective: The Case of Mexican Meth Mafia. *International Journal of Asian Social Science*, 4(9), 977-990. Recuperado de [http://www.aessweb.com/pdf-files/ijass-2014-4\(9\)-977-990.pdf](http://www.aessweb.com/pdf-files/ijass-2014-4(9)-977-990.pdf)
- Dickenson, M. (2014). The Impact of Leadership Removal on Mexican Drug Trafficking Organizations. *Journal of Quantitative Criminology*, 30(4), 651-676. Recuperado de <http://doi.org/10.1007/s10940-014-9218-5>
- Dixit, A., Grossman, G. M., & Helpman, E. (1997). Common Agency and Coordination: General Theory and Application to Government Policy Making. *Journal of Political Economy*, 105(4), 752-769. <http://doi.org/10.1086/262092>
- Dooley, K. J., & Van de Ven, A. H. (1999). Explaining Complex Organizational Dynamics. *Organization Science*, 10(3), 358-372.
- Doyle, R. B. (2007). The U.S. National Security Strategy: Policy, Process, Problems. *Public Administration Review*, 67(4), 624-629. <http://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00748.x>
- Dumas, V., Lafuente, M. y Parrado, S. (2013). El fortalecimiento del centro de gobierno para resultados en Chile: La experiencia del Ministerio Secretaría General de la Presidencia y su

- Unidad Presidencial de Gestión del Cumplimiento (2010-13). (Nota técnica No. IDB-TN- 563), Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de <http://www.observatoriodigital.gob.cl/sites/default/files/bid.pdf>
- Dussauge, M. (2009). La literatura comparada sobre reformas administrativas. Desarrollos, limitaciones y posibilidades. *Gestión y Política Pública*, XVIII, 439-495. Recuperado de <http://148.215.1.176/articulo.oa?id=13311978006>.
- Emery, F. E. (1965). The Causal Texture of Organizational Environments. *Human Relations*, 18(1), 21-32. <http://doi.org/10.1177/001872676501800103>
- Escalante G., F. (3 de enero de 2011). Homicidios 2008-2009. La muerte tiene permiso. *Nexos*. Recuperado de <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=1943189>
- Eshbaugh-Soha, M. (2005). The Politics of Presidential Agendas. *Political Research Quarterly*, 58(2), 257-268. <http://doi.org/10.2307/3595627>
- Estatuto laboral del Centro de Investigación y Seguridad Nacional. (29 de noviembre de 2006). Diario Oficial de la Federación [en línea]. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla/n19.pdf>
- Este país. (2010). Guerra al narco: ¿cuál es la definición de victoria? Entrevista a Jorge Castañeda. *Este País*, 226. Recuperado de <http://archivo.estepais.com/site/2010/guerraaal-narco-%c2%bfcua%cc%81l-es-la-definicio%cc%81n-de-victoria-entrevista/>
- Executive Office of the President of the United States. (2014). *National Drug Control Strategy*. Recuperado del sitio de The White House: https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/ndcs_2014.pdf
- Finnegan, W. (2 de julio de 2012). The Kingpins: The Fight for Guadalajara. *The New Yorker*. Recuperado de <http://www.newyorker.com/magazine/2012/07/02/the-kingpins>
- Fondevila, G., & Quintana-Navarrete, M. (2015). War Hypotheses: Drug Trafficking, Sovereignty and the Armed Forces in Mexico. *Bulletin of Latin American Research*, 34(4), 517-533. <http://doi.org/10.1111/blar.12328>
- Foster-Fishman, P. G., Salem, D. A., Allen, N. A., & Fahrbach, K. (2001). Facilitating Interorganizational Collaboration: The Contributions of Interorganizational Alliances. *American Journal of Community Psychology*, 29(6), 875-905.

- Fountain, J. (2013). *Implementing Cross-Agency Collaboration. A Guide for Federal Managers*. (Collaborating Across Boundaries Series 2013). Washington, DC: IBM Center for The Business of Government.
- Friedberg, E. (1993). Las cuatro dimensiones de la acción organizada. *Gestión y Política Pública*, VII(2), 283-313. Recuperado de http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.II_No.II_2dosem/FE_Vol.II_No.II_2dosem.pdf
- Ginter, K. (2008). Latin American Intelligence Services and the Transition to Democracy. *Journal of Intelligence History*, 8(1), 69-93. Recuperado de <http://doi.org/10.1080/16161262.2008.10555150>
- Gootenberg, P. (2011). Cocaine's Blowback North: A Pre-History of Mexican Drug Violence. *Latin American Studies Association Forum*, XLII(2), 7-10. Recuperado de <https://lasa.international.pitt.edu/forum/files/vol42-issue2/debates1.pdf>
- Granados, M. (19 de julio de 2009). Michoacán ocupado (y otros yerros). *Reforma*. Recuperado de http://www.expresionlibre.org/site2/editoriales/chapa_0509.php
- Grayson, G. W. (2010). *La Familia Drug Cartel: Implications for U.S-Mexican Security*. Strategic Studies Institute, U.S. Army War College. Harvard. Recuperado de <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/display.cfm?pubID=1033>
- Guerrero, E. (1992). Administración pública: concepto y disciplina. En Pardo, M. (Coord.), *Teoría y práctica de la administración pública en México (Lecturas básicas)*, 19-56. Recuperado de <http://www.inap.org.mx/portal/images/RAP/16%20teora%20y%20prctica%20de%20la%20administracin%20pblica%20en%20mxico.pdf>
- Guerrero G., E. (2010). *Transparencia y Seguridad Nacional*. Cuadernos de Transparencia, número 18. Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos. Recuperado de <http://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/3212-cuadernos-de-transparencia-18-transparencia-y-seguridad-nacional>
- Guerrero G., E. (2011). *Security, Drugs, and Violence in Mexico: A Survey*. 7th North American Forum, Washington DC, 2011. Recuperado de <http://fsi.stanford.edu/sites/default/files/93.securitydrugs.pdf>
- Guerrero G., E. (2012). Políticas de seguridad en México: análisis de cuatro sexenios. En S. Aguayo Quezada y R. Benítez Manaut (eds.), *Atlas de la seguridad y la defensa*

- de México 2012* (pp. 73-82). Recuperado del sitio de Internet del Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia: <http://www.casade.org/index.php/publicaciones/atlas-de-la-seguridad-y-la-defensa-de-mexico-2012>
- Gutiérrez R., R. (2015). Evolución y desafíos de la inteligencia para la Seguridad Nacional en México. *Revista de Administración Pública*, 136, 147-167. Recuperado de <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/136/ana/ana8.pdf>
- Head B., y Alford J. (2015). Wicked Problems: Implications for Public Policy and Management. *Administration & Society*. 47(6) 711-739.
- Insight Crime (2016). Familia Michoacana, Recuperado de <https://es.insightcrime.org/mexico-crimen-organizado/familia-michoacana-perfil/>
- Jarillo, J. C. (1988). On Strategic Networks. *Strategic Management Journal*, 9(1), 31-41.
- Jennings, E. T., & Ewalt, J. A. G. (1998). Interorganizational Coordination, Administrative Consolidation, and Policy Performance. *Public Administration Review*, 58(5), 417-428. <http://doi.org/10.2307/977551>
- Jiménez, E. (1998). Michel Crozier y la teoría de las organizaciones. En *Enfoques teóricos para el análisis político*. Cuadernos de Orientación Metodológica 4. México: Instituto Federal Electoral. Recuperado de <http://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/517-enfoques-teoricos-para-el-analisis-politico>
- Jones, B. D., Thomas, H. F., & Wolfe, M. (2014). Policy Bubbles. *Policy Studies Journal*, 42(1), 146-171. <http://doi.org/10.1111/psj.12046>
- Jones, B. D., & Baumgartner, F. R. (2004). A Model of Choice for Public Policy. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 15(3), 325-351.
- Glüsing J, et al. (2013). NSA Accessed Mexican President's Email. Spiegel on line. Recuperado de <http://www.spiegel.de/international/world/nsa-hacked-email-account-of-mexican-president-a-928817.html>
- Hall, R. H., Clark, J. P., Giordano, P. C., Johnson, P. V., & Van Roekel, M. (1977). Patterns of Interorganizational Relationships. *Administrative Science Quarterly*, 22(3), 457-474. <http://doi.org/10.2307/2392183>

- Hechter, M. (2014). Mafias on the Move: How Organized Crime Conquers New Territories. *Contemporary Sociology: A Journal of Reviews*, 43(4), 587-589. <http://doi.org/10.1177/0094306114539455aaa>
- Heinle, K, Molzahn, C. & Shirk, D. A. (2015). *Citizen Security in Michoacán*. Building Resilient Communities in Mexico: Civic Responses to Crime and Violence, Briefing Paper Series. Wilson Center, Mexico Institute y Justice in Mexico, University of San Diego. Recuperado de <https://www.wilsoncenter.org/publication/citizen-security-michoacan>
- Herrera-Lasso, L. (mayo de 1991). Seguridad nacional en México. *Este País*. Recuperado de http://archivo.estepais.com/inicio/historicos/2/10_libros_seguridadnacional_herrera.pdf
- Herrera-Lasso, L. (2007). *Security and Intelligence in US-Mexico Relations*. Paper prepared for the High Level Study on the Parameters of Partnership in U.S.-Mexico Relations. Woodrow Wilson Center. Recuperado del sitio en Internet de Columbia International Affairs Online: <https://www.ciaonet.org/catalog/14944>
- Herrera L. L. (2009). Inteligencia y seguridad nacional. En R. Benítez, A. Rodríguez Sumano y A. Rodríguez Luna (eds.), *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2009*, (pp. 50-54). Recuperado del sitio de Internet del Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia: http://www.casede.org/PublicacionesCasede/Atlas2009/atlas_portada_indice.pdf
- Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 69(1), 3-19. <http://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>
- Horton, G. (2014). *Conflict in Michoacán: Vigilante Groups Present Challenges and Opportunities for the Mexican Government*. Washington, DC: Wilson Center, Mexico Institute. Recuperado de <https://www.wilsoncenter.org/publication/conflict-michoacan-vigilante-groups-present-challenges-and-opportunities-for-the-mexican>
- Hussain, I. (2008). A Mexico-U.S. Security Community? Intelligence Without Policy, Policy Without Intelligence. *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, 22(1), 31-49. <http://doi.org/10.1080/08850600802486911>
- Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. (2003). *Lineamientos Generales para la clasificación y desclasificación de la información de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal*. Diario Oficial de la Federación

- (18 de agosto de 2003). Recuperado de <http://www.dof.gob.mx/index.php?year=2016&month=04&day=18>
- Instituto Federal de Acceso a la Información. (2009). *Estudio 362/09-Centro de Investigación y Seguridad Nacional*. Recuperado de [http://buscador.ifai.org.mx/estudios/2009/DGEI-097-09%20Estudio-362\(09\)-CISEN.pdf](http://buscador.ifai.org.mx/estudios/2009/DGEI-097-09%20Estudio-362(09)-CISEN.pdf)
- Instituto de Administración Pública A.C. (2000). Los servicios de inteligencia en el nuevo siglo. *Revista de Administración Pública*, 101. Recuperado de <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=rap&n=101>
- Instituto de la Judicatura Federal. (2011). *Nociones generales sobre el Consejo de Seguridad Nacional*. Presentación. Recuperado de <http://www.ijf.cjf.gob.mx/cursososp/2011/diplojusticiapenal/javierramirez/Presentaci%F3n%20Consejo%20de%20Seguridad%20Nacional.pdf>
- Johnson, L. K. (2003). *Governing in the Absence of Angels: On the Practice of Intelligence Accountability in the U.S. Congress*. Paper prepared to Woodrow Wilson Center Congress Project *Governing Post-9/11: Congress and the President at War*, 9 de mayo de 2003. Washington, DC. Recuperado de <https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/johnson.doc>
- Juárez, B. (2013). *La gobernanza democrática y su relación con la seguridad nacional en México*. XXVI Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública “La Cuestión de Seguridad Nacional como Nuevo Desafío a la Gobernanza Democrática”. Recuperado de <http://siare.clad.org/fulltext/0073103.pdf>
- Kettl, D. F. (2003). Contingent coordination: practical and theoretical puzzles for homeland security. *American Review of Public Administration*, 33(3), 253.
- Killebrew, B. & Bernal, J. (2010). *Crime Wars: Gangs, Cartels al U.S. National Security*. Recuperado del sitio de Internet del Center for a New American Security: http://www.cnas.org/files/documents/publications/CNAS_CrimeWars_KillebrewBernal.pdf
- Krauze, E. (23 de marzo de 2009). The Mexican Evolution. *The New York Times*. Recuperado de http://www.nytimes.com/2009/03/24/opinion/24krauze.html?_r=1
- Kozak, D. C. & Keagle, J. M. (Eds.). (1988). *Bureaucratic Politics and National Security: Theory and Practice*. Boulder, Colo: Lynne Rienner Pub.

- Lacey, M. (12 de mayo de 2010). Why is Mexican Drug Trafficker Still at Large? Cartel Documents Hint at Answer. *The New York Times*. Recuperado de <http://query.nytimes.com/gst/fullpage.html?res=9B02E3D8153BF931A25756C0A9669D8B63>
- Lam, W. F. (2005). Coordinating the Government Bureaucracy in Hong Kong: An Institutional Analysis. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 18(4), 633-654. Recuperado de <http://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2005.00295>
- Lawrence, P. R., & Lorsch, J. W. (1967). Differentiation and Integration in Complex Organizations. *Administrative Science Quarterly*, 12(1), 1-47. Recuperado de <https://doi.org/10.2307/2391211>
- Lehoucq, F., Aparicio, F., Benton, A., Nacif, B. y Negretto, G. (2005). *Policy Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes in Mexico*. Research Network Working Paper núm. R-512. Recuperado del sitio de Internet del Banco Interamericano de Desarrollo: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/3354/Political%20Institutions%2c%20Policymaking%20Processes%2c%20and%20Policy%20Outcomes%20in%20Mexico.pdf?sequence=1>
- Leroy, C. (2004). Mexican Intelligence at a Crossroad. *SAIS Review of International Affairs*, 24(1), 107-130. <http://doi.org/10.1353/sais.2004.0012>
- Levine, S., & White, P. E. (1961). Exchange as a Conceptual Framework for the Study of Interorganizational Relationships. *Administrative Science Quarterly*, 5(4), 583-601. <http://doi.org/10.2307/2390622>
- Ley de la Policía Federal. (1 de junio de 2009) (última reforma: 25 de mayo de 2011). Diario Oficial de la Federación [en línea]. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LPF.pdf>
- Ley de Seguridad Nacional. (31 de enero de 2005) (última reforma: 26 de diciembre de 2005). Diario Oficial de la Federación [en línea]. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac.pdf>
- Ley General del Sistema Nacional de Seguridad. (2 de enero de 2009) (última reforma: 17 de junio de 2016). Diario Oficial de la Federación [en línea]. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP_170616.pdf

- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. (29 de diciembre de 1976) (última reforma: 18 de julio de 2016). Diario Oficial de la Federación [en línea]. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153_180716.pdf
- Ley Orgánica de la Armada de México. (30 de diciembre de 2002) (última reforma: 31 de diciembre de 2012). Diario Oficial de la Federación [en línea]. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/249.pdf>
- Ley, S. (2015). *Violence and Citizen Participation in Mexico: From de Polls to the Streets*. Building Resilient Communities in Mexico: Civic Responses to Crime and Violence, Briefing Paper Series. Wilson Center, Mexico Institute, y Justice in Mexico, University of San Diego. Recuperado de <https://www.wilsoncenter.org/publication/violence-and-citizen-participation-mexico-the-polls-to-the-streets>
- Litwak, E., & Hylton, L. F. (1962). Interorganizational Analysis: A Hypothesis on Co-ordinating Agencies. *Administrative Science Quarterly*, 6(4), 395-420. Recuperado de <http://doi.org/10.2307/2390723>
- Lodge, M. & Wegrich, K.(Eds.) (2014). *The problem-solving capacity of the modern state: governance challenges and administrative capacities*. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press.
- Logan, S. (2012). A Profile of Los Zetas: Mexico's Second Most Powerful Drug Cartel. *CTC Sentinel* 5(2), 5-7. Recuperado de <https://www.ctc.usma.edu/v2/wp-content/uploads/2012/02/CTCSentinel-Vol5Iss25.pdf>
- López Ayllón, S. (coord.). (2006). Democracia, transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario. México: UNAM-IFAI.
- López Ayllón, S. y Merino, M. (2009). *La rendición de cuentas en México: Perspectivas y retos*, Cuadernos sobre la rendición de cuentas, Secretaría de la Función Pública: disponible en <http://2006-2012.funcionpublica.gob.mx/images/doctos/transparencia/focalizada/cuaderno-01.pdf>
- López-Portillo V., E. (2002). Hacia la ley de seguridad nacional. Reflexiones para un ejercicio legislativo inédito. *Renglones*, 51, 53-61. Recuperado de http://rei.iteso.mx/bitstream/handle/11117/401/51_06_ley_seguridad.pdf?sequence=2
- Luhmann, N. (2005). *Organizacioin y decisión. Autopoiesis, acción y entendimiento comunicativo*. México: Anthropos.

- Lundin, M. (2007). Explaining Cooperation: How Resource Interdependence, Goal Congruence, and Trust Affect Joint Actions in Policy Implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 17(4), 651-672.
- Lupsha, P. A. & Schlegel, K. (1980). *The Political Economy of Drug Trafficking: The Herrera Organization (Mexico & The United States)*. Working Paper no. 2, Latin American Institute. Recuperado de http://repository.unm.edu/bitstream/handle/1928/9720/Political%20Economy%20of%20Drug%20Trafficking_Lupsha%20and%20Schlegel.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Mainwaring, M. G. (2009). *A "New" Dynamic in The Western Hemisphere Security Environment: The Mexican Zetas and Other Private Armies*. Strategic Studies Institute, U.S. Army War College. Recuperado de <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/display.cfm?pubID=940>
- Mainwaring, S. & Welna, C. (Eds.) (2003). *Democratic Accountability in Latin America*. New York: Oxford University Press. Recuperado de http://www.academia.edu/2462251/Democratic_Accountability_in_Latin_America_indispensable_para_el_estudio_de_la_regi%C3%B3n
- Marcella, G. (Ed.). (2008). *Affairs of State: The Interagency and National Security*. Strategic Studies Institute, U.S. Army War College. Recuperado de <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/display.cfm?pubID=896>
- March, J. G. (1981). Footnotes to Organizational Change. *Administrative Science Quarterly*, 26(4), 563-577. <https://doi.org/10.2307/2392340>
- March, J. G., & Heath, C. (1994). *A primer on decision making: how decisions happen*. New York: Free Press, 1994.
- March, J. G. & Simon, H. A. (1994). *Teoría de la organización*. Barcelona: Ediciones Ariel.
- Márquez, R. (1998). Esferas de seguridad y linderos del corazón de las tinieblas. *Revista de Administración Pública*, 98, 31-43. Recuperado de <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/98/pr/pr4.pdf>
- Márquez B., R. (2000). Estado, seguridad nacional y cooperación multinacional. *Revista de Administración Pública*, 101, 167-174. Recuperado de <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/101/pr/pr16.pdf>
- Martinez E., C. A. (2013). *Mexico's National Security Framework in the Context of an Interdependent World: A Comparative*

- Architecture Approach* (Tesis doctoral). Recuperada de la base de datos de The University of Texas at Austin: <https://repositories.lib.utexas.edu/handle/2152/23031>
- Marván L., M. (2009). Transparencia y seguridad nacional. En R. Benítez, A. Rodríguez Sumano y A. Rodríguez Luna (eds.), *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2009*, (pp. 137-139). Recuperado del sitio de Internet del Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia: http://www.casade.org/PublicacionesCasade/Atlas2009/atlas_portada_indice.pdf
- May, P. J., Sapotichne, J., & Workman, S. (2009). Widespread Policy Disruption: Terrorism, Public Risks, and Homeland Security. *Policy Studies Journal*, 37(2), 171-194. <http://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2009.00309>
- May, P. J., Workman, S., & Jones, B. D. (2008). Organizing attention: responses of the bureaucracy to agenda disruption. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 517-541.
- May, P.J., et al (2011). Constructing Homeland Security: An Anemic Policy Regime. *The Policy Studies Journal*, 39 (2), 285-307.
- Matei, A., & Dogaru, T.-C. (2013). Coordination of Public Policies in Romania. An Empirical Analysis. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 81, 65-71. Recuperado de <http://doi.org/10.1016/j.sbspro.2013.06.389>
- McCaffrey, B. R. (2009). El desafío mexicano: corrupción, crímenes y drogas. En R. Benítez, A. Rodríguez Sumano y A. Rodríguez Luna (eds.), *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2009*. Recuperado del sitio de Internet del Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia: http://www.casade.org/PublicacionesCasade/Atlas2009/atlas_portada_indice.pdf
- McCaul, M. T. (2012). A Line In The Sand: Countering Crime, Violence And Terror At The Southwest Border. Report by The United States House Committee On Homeland Security Subcommittee On Oversight, Investigations, And Management. Washington, House of Representatives.
- McCrummen, S. (2013). *In the hills of Michoacan, self-defense groups battle a Mexican drug cartel*. The Washington Post, 9 de septiembre. Recuperado de https://www.washingtonpost.com/world/the_americas/in-the-hills-of-michoacan-self-defense-groups-battle-a-mexican-drug-cartel/2013/09/09/694

- 7e47a-119f-11e3-a2b3-5e107edf9897_story.html?utm_term=.c623aea025c8
- McGuire, M. (2006). Collaborative Public Management: Assessing What We Know and How We Know It. *Public Administration Review*, (s1), 33-43.
- McKinley, J. (2009). Two Sides of a Border: One Violent, One Peaceful. *The New York Times*, 22 de junio. Recuperado de <http://www.nytimes.com/2009/01/23/us/23elpaso.html>
- Medina M., F. (2012). La transformación del concepto de seguridad nacional en México. *Revista de El Colegio de San Luis*, II(3), 218-235. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/4262/426239575010.pdf>
- Medina, J. (2015). Guide to the Study of Intelligence. Mexican Intelligence. *Intelligencer: Journal of U.S. Intelligence Studies*, 21(2), 69-74. Recuperado de [https://www.afio.com/publications/MEDINA%20Mexican%20Intelligence %202015%20Se p%2001%20FINAL.pdf](https://www.afio.com/publications/MEDINA%20Mexican%20Intelligence%202015%20Se%20p%2001%20FINAL.pdf)
- Medina-Mora I., E. (2004). Ponencia presentada en el Conferencia “*Ley de Seguridad Nacional Mexicana: ¿Avance o Retroceso?*” Recuperado de: http://www.cisen.gob.mx/actas/avance_medina_mora.pdf
- Merino, M. (ed.) (2006). Los desafíos del servicio profesional de carrera en México. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas; Secretaría de la Función Pública.
- Merino, M., Cejudo, G., Arellano G., D., Bracho, R., Casar, M., Gil-Garc a, J. (...), Sour, L. (2010). *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública. Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública*. México: Fondo de Cultura Económica- CIDE.
- Meyer, L. (2002). *Agenda ciudadana: Repensar nuestra seguridad nacional*. Recuperado de <http://www.lorenzomeyer.com.mx/documentos/pdf/020530.pdf>
- Milenio (2014). *Suben Aguacate y Limón por Conflicto en Michoacán*. Recuperado de http://www.milenio.com/negocios/Costo-impacto-inseguridad-Michoacan-centrales_0_255574767.html
- Milinski, M., Semmann, D., Krambeck, H. (2002). Reputation helps solve the “tragedy of the commons”. *Nature* 415, 424-426.
- Moe, T. M. (1991). Politics and the Theory of Organization. *Journal of Law, Economics, & Organization*, 7, 106-129.

- Montemayor, Carlos (2010), "Los Movimientos Guerrilleros y los Servicios de Inteligencia (Notas reiteradas y nuevas conclusiones)", en *Los Grandes Problemas Nacionales*, Vol. XV, el Colegio de México. Recuperado de <http://2010.colmex.mx/16tomos/XV.pdf>
- Moreno, J. (27 de marzo de 2011). Para ganar una batalla tienes que ir a por ella. Entrevista al Presidente de México. *El País*. Recuperado de http://elpais.com/diario/2011/03/27/domingo/1301201553_850215.html
- Morris, J. C., Morris, E. D., & Jones, D. M. (2007). Reaching for the Philosopher's Stone: Contingent Coordination and the Military's Response to Hurricane Katrina. *Public Administration Review*, 67, 94-106. <http://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00818.x>
- Moynihan, D. P., & Moynihan, D. P. (2005). Homeland Security and the U.S. Public Management Policy Agenda. *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, 18(2), 171-196.
- Musi, A. (2011). Seguridad nacional, inteligencia y control parlamentario: Reflexiones sobre el caso mexicano. México: Secretaría de Gobernación. Recuperado de <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2011/CDCISEN/pdf/Musi.pdf>
- National Security Act. (1947) July 26, 1947, ch. 343, § 1, 61 Stat. 495.
- National Security Archive. (2013). *Mexico's San Fernando Massacres: A Declassified History*. Noviembre 6, National Security Archive Electronic Briefing Book No. 445. Recuperado de <https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB445/>
- Negroponte D. (2010). *Pillar IV of 'Beyond Merida': Addressing the Socio-Economic Causes of Drug Related Crime and Violence in Mexico*. Working Paper Series on U.S.-Mexico Security Cooperation. Washington: Woodrow Wilson Center.
- Newmann, W. (2001). Causes of Change in National Security Processes: Carter, Reagan, and Bush Decision Making on Arms Control. *Presidential Studies Quarterly*, 31(1), 69-103.
- Newmann, W. W. (2002). Reorganizing for National Security and Homeland Security. *Public Administration Review*, 62, 126-137.
- OECD (2013), "Co-ordinating investments across levels of government", en *Investing Together: Working Effectively across*

- Levels of Government, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264197022-5-en>
- Office the Director of National Intelligence. (2009). *Intelligence Community Legal Reference Book*. Recuperado de <https://fas.org/irp/dni/legal-2009.pdf>
- Oficina de la Presidencia de la República (2011). *El Presidente Calderón En El Evento México 2011: ¿La Transformación Desde Abajo?*. Discurso, 6 de octubre. Recuperado de <http://calderon.presidencia.gob.mx/2011/10/el-presidente-calderon-en-el-evento-mexico-2011-¿la-transformacion-desde-abajo/>
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2013). *Estudio mundial sobre el homicidio*. Resumen ejecutivo. Recuperado de https://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/GLOBAL_HOMICIDE_Report_ExSum_spanish.pdf
- Olsen, J. P. (2005). Maybe It Is Time to Rediscover Bureaucracy (Documento de trabajo No. 10). Arena, Centre for European Studies, University of Oslo. Recuperado de <http://econpapers.repec.org/paper/erparenax/p0010.htm>
- Olsen, J. P. (2013). The Institutional Basis of Democratic Accountability. *West European Politics*, 36(3), 447-473. <http://doi.org/10.1080/01402382.2012.753704>
- Olson, E. L., Shirk, D. A. & Selee, A. (Eds.). (2010). *Shared Responsibility: U.S.-Mexico Policy Options for Confronting Organized Crime*. Woodrow Wilson Center for Scholars, Mexico Institute; University of San Diego. Recuperado de <https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Shared%20Responsibility--Olson,%20Shirk,%20Selee.pdf>
- Olson, M. (1992). *La lógica de la acción colectiva*. México: Limusa.
- O'Neil, S. (2009).
- Open Society Foundation. (2011). *National Security Transparency and Accountability: A Guide to Best Practice in Transparency, Accountability and Civil Engagement across the Public Sector*. Recuperado de <http://www.transparency-initiative.org/reports/opg-national-security-ta>
- Ortiz, M. E. (21 de julio de 2011). De Tingüindín a Los Pinos: Morales Lechuga. *Plano Informativo*. Recuperado de <http://planoinformativo.com/nota/id/144903/noticia/de--ting%C3%BCindin-a-los-pinos:-morales-lechuga.html>
- Ostrom, E. (1990). *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge: Cambridge University Press

- Padgetty, H. y Martínez, D. (8 de agosto de 2011). La República Marihuanera. *Emeequis*. Recuperado de <http://www.m-x.com.mx/2011-08-07/republica-marihuanera-2/>
- Pardo, M. (1991). *La modernización administrativa en México. Propuesta para explicar los cambios en la estructura de la administración pública, 1940-1990*. México: El Colegio de México; Instituto Nacional de Administración Pública. Recuperado de [http://www.inap.org.mx/portal/images/RAP/33%201a%20modernizacin%20administrativa %20en%20mexico.pdf](http://www.inap.org.mx/portal/images/RAP/33%201a%20modernizacin%20administrativa%20en%20mexico.pdf)
- Pardo, M. (2004). El Servicio Civil de Carrera para un mejor desempeño de la gestión pública. México: Auditoría Superior de la Federación.
- Parsons, T. (1977). *Social Systems and the Evolution of Action Theory*. Nueva York: Free Press.
- Pellicer de Brody, O. (1979). La seguridad nacional en México. *Cuadernos Políticos*, 27, 27-34. Recuperado de <http://www.cuadernospoliticos.unam.mx/cuadernos/contenido/CP.27/CP27.5.OlgaPellicer.pdf>
- Pérez, G. C. (2004). *Diagnóstico sobre la seguridad pública en México*. Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C.
- Peters, B. G. (1993). Política pública y burocracia. *Foro Internacional*, 33(1 (131)), 54-87. Peters, B.G., Savoie D. (1996). The Coordination and Empowerment Conundrum. *Public Administration Review*, 56, (1), 281-290. Peters, B. G., (1998). Managing Horizontal Government. The Politics of Coordination (Research Paper No. 21). Canadian Centre for Management Development.
- Peters, B. G. (2004) The Search for Coordination and Coherence in Public Policy: Return to the Center? *Berlin Conference on the Human Dimensions of Global Environmental Change "Greening of Policies – Interlinkages and Policy Integration"*, 3-4 December 2004. Berlin, Germany. Recuperado de: http://userpage.fuberlin.de/ffu/akumwelt/bc2004/download/peters_f.pdf
- Peters, B. G. (2015). *Pursuing Horizontal Management: The Politics of Public Sector Coordination*. Kansas: University Press of Kansas.
- Peters, B. G., & Savoie, D. J. (1996). Managing Incoherence: The Coordination and Empowerment Conundrum. *Public Administration Review*, 56(3), 281-290. Recuperado de <http://doi.org/10.2307/976452>

- Piñeyro, J. L. (1998). El narcotráfico y la seguridad nacional de México: cambios, críticas y propuestas. *Revista de Administración Pública*, 98, 101-115. Recuperado de <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/98/pr/pr9.pdf>
- Piñeyro, J. L. (2001). La seguridad nacional con Zedillo. *Foro Internacional*, 41(166), 939-962. Recuperado de <http://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/1594/1584>
- Piñeyro J., L. (2009). Guerrilla, ¿problema de seguridad nacional? En R. Benítez, A. Rodríguez Sumano y A. Rodríguez Luna (eds.), *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2009* (pp. 115-117). Recuperado del sitio de Internet del Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia: http://www.casade.org/PublicacionesCasade/Atlas2009/atlas_portada_indice.pdf
- Procuraduría General de la República. (2008). *Decreto por el que se aprueba el Programa Sectorial de Procuración de Justicia 2007-2012*. Diario Oficial de la Federación (21 de febrero de 2008). Recuperado de [http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PE/PGR/Programas/21022008\(1\).pdf](http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PE/PGR/Programas/21022008(1).pdf)
- Procuraduría General de la República. (2008). *Mensaje Del Procurador General De La República, Eduardo Medina Mora, Sobre La "Operación Limpieza"*. Comunicado de Prensa, Boletín 940/08. Recuperado de <http://calderon.presidencia.gob.mx/2008/11/mensaje-del-procurador-general-de-la-republica-eduardo-medina-mora-sobre-la-operacion-limpieza/>
- Portillo A., C. (Diputada). (2004). *Iniciativa de Decreto que expide la Ley Federal de Control de las Actividades de Inteligencia y adiciona los artículos 39 y 90 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*. Iniciativa (28 de julio de 2004). Recuperado de: http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ContentidoAsuntos.php?SID=&Clave=1210446
- Popp, J. K., Milward, H. B., MacKean, G., Casebeer, A., & Lindstrom, R. (2014). *Inter-Organizational Networks: A Review of the Literature to Inform Practice*. (Collaborating Across Boundaries Series 2014). Washington, DC: IBM Center for The Business of Govenment.
- Pressman, J. L. y Wildavsky, A. (1998). *Implementación, cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran*

- en Oakland* (Trad. A. Guzmán B.) México: Fondo de Cultura Económica; Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- Raelin, J. A. (1980). A Mandated Basis of Interorganizational Relations: The Legal-Political Network. *Human Relations*, 33(1), 57-68. <http://doi.org/10.1177/001872678003300104>
- Redacción. (26 de diciembre de 2012). Los “Zetas” se fortalecen, pese a la muerte de “El Lazca”. *Tabasco Hoy*. Recuperado de <http://www.tabascohoy.com/nota/103267/los-zetas-se-fortalecen-pese-a-la-muerte-de-el-lazca>
- Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. (28 de junio de 2006) (última reforma: 30 de marzo de 2016). Diario Oficial de la Federación [en línea]. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LFPRH_300316.pdf
- Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación. (30 de julio de 2002) (última reforma: 16 de agosto de 2005). Diario Oficial de la Federación [en línea]. Recuperado de: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2006/CDLeyes/pdf/R-235.pdf>
- Reglamento para la coordinación de acciones ejecutivas en materia de seguridad nacional. (29 de noviembre de 2006). Diario Oficial de la Federación [en línea]. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla/n18.pdf>
- Resa N., C. (2004). Nuevo Laredo: crimen desorganizado. *El comercio de drogas ilegales en México*, nota de investigación 01/2004. Recuperado de http://www.uam.es/personal_pdi/economicas/cresa/nota0104.pdf
- Reveles, J. (2015). Iguala: La ruta y la complicidad de la heroína. Contralínea, 27 de septiembre. Recuperado de <http://www.contralinea.com.mx/archivo-revista/2015/09/27/iguala-la-ruta-la-complicidad-de-la-heroina/>
- Rios, V. (2015). How Government Coordination Controlled Organized Crime The Case of Mexico's Cocaine Markets. *Journal of Conflict Resolution*, 59(8), 1433-1454. <http://doi.org/10.1177/0022002715587052>
- Rivas, F. (Dir.). (2014). *Análisis integral del secuestro en México. Cómo entender esta problemática*. Recuperado del sitio de Internet del Observatorio Nacional Ciudadano: <http://onc.org.mx/2014/08/26/analisis-integral-del-secuestro-en-mexico-como-entender-esta-problemaica/>

- Ripberger, J. T. (2011). Whither Civil Defense and Homeland Security in the Study of Public Policy? A Look at Research on the Policy, the Public, and the Process. *Policy Studies Journal*, 39(S1), 77-91. Recuperado de http://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2010.00389_6
- Robinson, D., Hewitt, T., & Hariss, J. (Eds.) (1999). *Managing Development. Understanding Inter-Organizational Relationships*. SAGE Publications Ltd
- Robinson, D., Hewitt, T., & Hariss, J. (1999). Why Inter-Organizational Relationships Matter (Introductions). En D. Robinson, T. Hewitt & J. Hariss (Eds.), *Managing Development. Understanding Inter-Organizational Relationships*. SAGE Publications Ltd.
- Robinson, Scott E. (2006). Punctuated Equilibrium Models in Organizational Decision Making. En G. Morcöl (Ed.), *Handbook of Decision Making*. Boca Raton, Florida: CRC Press.
- Rochlin, J. (1995). Redefining Mexican «National Security» During an Era of Postsovereignty. *Alternatives: Global, Local, Political*, 20(3), 369-402.
- Rodríguez R., R. (1994). *Seguridad nacional: Concepto, organización, método, del general Gerardo Clemente Vega García* (Reseña). *Sociológica: Revista del Departamento de Sociología* 9(25). Recuperado de <http://www.revistasociologica.com.mx/pdf/2516.pdf>
- Rodríguez S., A. (2008). Vicisitudes de la política exterior y la seguridad nacional en México y la relación con Estados Unidos al inicio del siglo XXI. *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, VI(8) 147-172. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=96060809>
- Rodríguez S. A. (2009). México: ausencia de una política de Estado en la seguridad nacional. En R. Benítez, A. Rodríguez Sumano y A. Rodríguez Luna (eds.), *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2009*, (pp. 39-44). Recuperado del sitio de Internet del Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia: http://www.casede.org/PublicacionesCasede/Atlas2009/atlas_portada_indice.pdf
- Rodríguez S. L., G. (2014). *Coordinación del Sistema de Seguridad Nacional de México: Problemas estructurales desde una perspectiva de Políticas Públicas* (Tesis de maestría). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Académica

- México. Recuperado de <http://bibdigital.flacso.edu.mx:8080/dspace/handle/123456789/5001>
- Romero, V., Magaloni, B., & Díaz-Cayeros, A. (2014). The Mexican War on Drugs: Crime and the Limits of Government Persuasion. *International Journal of Public Opinion Research*, Recuperado de <http://doi.org/10.1093/ijpor/edu009>
- Rossi, P. H. (1957). Community Decision Making. *Administrative Science Quarterly*, 1(4), 415-443. <http://doi.org/10.2307/2390867>
- Sánchez V., V. M. (2014). *Las redes criminales y las políticas de seguridad*. Washington, DC: Wilson Center, Mexico Institute. Recuperado de https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/criminal_networks_sanchez_espanol.pdf
- Sandoval P., J. M. (2000). Militarización, seguridad nacional, seguridad pública en México. *Espiral*, VI(18) 183-222. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/138/13861806.pdf>
- Santa Cruz, A. (2014). La Evolución de la Agenda de Seguridad Mexico-Estados Unidos: The Evolution of the Mexico-United States Security Agenda. *Estudios internacionales (Santiago)*, 46(178), 83-109. <https://doi.org/10.5354/0719-3769.2014.32517>
- Santos V., G. M. (2009). *Seguridad nacional: un concepto ampliado y complejo*. Centro de Documentación, Información y Análisis, Dirección de Servicios de Investigación y Análisis, Subdirección de Política Exterior. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spe/SPE-ISS-13-09.pdf>
- Scharpf, F.W. (1994). Games Real Actors Could Play: Positive and Negative Coordination in Embedded Negotiations. *Journal of Theoretical Politics*, 6(1), 27-53. Recuperado de <http://doi.org/10.1177/0951692894006001002>
- Schedler, A. (2013). *Mexico's Civil War Democracy*. Documento de trabajo núm. 261. Centro de Investigación y Docencia Económicas. Recuperado de <http://www.libreriaciide.com/librospdf/DTEP-261.pdf>
- Schulz, D. E. (1997). *Between a Rock and a Hard Place: The United States, Mexico, and the Agony of National Security*. Strategic Studies Institute, U.S. Army War College. Recuperado de <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/display.cfm?pubID=37>
- Secretaría de la Defensa Nacional. (2008). *Decreto por el que se aprueba el Programa Sectorial de Defensa Nacional*

- 2007-2012. Diario Oficial de la Federación (24 de enero de 2008). Recuperado de <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/wol42.pdf>
- Secretaría de la Defensa Nacional. (2012). *Informe de Rendición de Cuentas 2006-2012*. SEDENA. Recuperado de <http://www.sedena.gob.mx/pdf/informes/rendiciondecuentas.pdf>
- Secretaría de Gobernación. (2008). *Decreto por el que se aprueba el Programa Sectorial de Gobernación 2007-2012*. Diario Oficial de la Federación (28 de julio de 2008). Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5054580
- Secretaría de Gobernación. (2008). *Programa Nacional de Protección Civil 2008-2012*. Diario Oficial de la Federación (19 de septiembre de 2008). Recuperado de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5060600&fecha=19/09/2008
- Secretaría de Gobernación. (2009). *CISEN 20 años de historia: testimonios, febrero 2009*. México: Secretaría de Gobernación.
- Secretaría de Gobernación. (2009). *Decreto por el que se aprueba el Programa para la Seguridad Nacional 2009-2012*. Diario Oficial de la Federación (20 de agosto de 2009). Recuperado de <http://dof.gob.mx/index.php?year=2009&month=08&day=20> (pp. 2-36)
- Secretaría de Gobernación. (2009). *Acuerdo por el que se crea la Escuela de Inteligencia para la Seguridad Nacional del Centro de Investigación y Seguridad Nacional, órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación*. Diario Oficial de la Federación (16 de abril de 2009). Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5087246&fecha=16/04/2009
- Secretaría de Gobernación. (2014). *Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018*. Diario Oficial de la Federación (30 de abril de 2014). Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342824&fecha=30/04/2014
- Secretaría de la Defensa Nacional. (2007). *Decreto por el que se crea el Cuerpo Especial del Ejército y Fuerza Aérea denominado Cuerpo de Fuerzas de Apoyo Federal*. Diario Oficial de la Federación (9 de mayo de 2007). Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4987036&fecha=09/05/2007
- Secretaría de Marina. (2008). *Decreto por el que se aprueba el Programa Sectorial de Marina 2007-2012*. Diario Oficial de la Federación (21 de enero de 2008). Recuperado de <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/wol42.pdf>

- Secretaría de Relaciones Exteriores. (2007). INICIATIVA MÉRIDA: Un Nuevo Paradigma de Cooperación en Materia de Seguridad. Comunicado de Prensa (22 de octubre de 2007). Recuperado de ([/eua/index.php/es/comunicados/comunicados-2007](http://eua/index.php/es/comunicados/comunicados-2007)).
- Secretaría de Seguridad Pública. (2007). *Programa de Seguridad. Estrategia integral de prevención del delito y combate a la delincuencia*. SSP.
- Secretaría de Seguridad Pública. (2008). *Diagnóstico de la Seguridad Pública en México* [Presentación]. Recuperado de <http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/364797/> /archivo
- Secretaría de Seguridad Pública. (2008). *Decreto por el que se aprueba el Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012*. Diario Oficial de la Federación (28 de enero de 2008). Recuperado de <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/wol46.pdf>
- Secretaría de Seguridad Pública. (2009). *Programa Nacional de Seguridad Pública 2008-2012*. Diario Oficial de la Federación (23 de marzo de 2009) [en línea]. Recuperado del sitio de Internet del Diario Oficial de la Federación: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5084548&fecha=23/03/2009
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. (2014). *Incidencia delictiva del fuero común 2014*. Secretaría de Gobernación. Recuperado de [http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/estadisticas%20del%20fuero%20comun/Ciei sp2014_052015.pdf](http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/estadisticas%20del%20fuero%20comun/Ciei%20sp2014_052015.pdf)
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. (2013). *Incidencia delictiva del fuero común 2013*. Secretaría de Gobernación. Recuperado de [http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/estadisticas%20del%20fuero%20comun/Ciei sp2013_092015.pdf](http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/estadisticas%20del%20fuero%20comun/Ciei%20sp2013_092015.pdf)
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. (2012). *Incidencia delictiva del fuero común 2012*. Secretaría de Gobernación. Recuperado de [http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/estadisticas%20del%20fuero%20comun/Ciei sp2012_052015.pdf](http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/estadisticas%20del%20fuero%20comun/Ciei%20sp2012_052015.pdf)
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. (2010). *Incidencia delictiva del fuero común 2010*. Secretaría de Gobernación. Recuperado de <https://www.>

wilsoncenter.org/sites/default/files/New_Security_Strategy_Tamaulipas.pdf

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. (2009). *Incidencia delictiva del fuero común 2009*. Secretaría de Gobernación. Recuperado de <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/estadisticas%20del%20fuero%20comun/2009.pdf>

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. (2008). *Incidencia delictiva del fuero común 2008*. Secretaría de Gobernación. Recuperado de <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/estadisticas%20del%20fuero%20comun/2008.pdf>

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. (2007). *Incidencia delictiva del fuero común 2007*. Secretaría de Gobernación. Recuperado de <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/estadisticas%20del%20fuero%20comun/2007.pdf>

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. (2006). *Incidencia delictiva del fuero común 2006*. Secretaría de Gobernación. Recuperado de <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/estadisticas%20del%20fuero%20comun/2006.pdf>

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. (2005). *Incidencia delictiva del fuero común 2005*. Secretaría de Gobernación. Recuperado de <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/estadisticas%20del%20fuero%20comun/2005.pdf>

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. (2004). *Incidencia delictiva del fuero común 2004*. Secretaría de Gobernación. Recuperado de <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/estadisticas%20del%20fuero%20comun/2004.pdf>

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. (2003). *Incidencia delictiva del fuero común 2003*. Secretaría de Gobernación. Recuperado de <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/estadisticas%20del%20fuero%20comun/2003.pdf>

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. (2002). *Incidencia delictiva del fuero común 2002*. Secretaría de Gobernación. Recuperado de <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/estadisticas%20del%20fuero%20comun/2002.pdf>

- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. (2001). *Incidencia delictiva del fuero común 2001*. Secretaría de Gobernación. Recuperado de <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/estadisticas%20del%20fuero%20comun/2001.pdf>
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. (2000). *Incidencia delictiva del fuero común 2000*. Secretaría de Gobernación. Recuperado de <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/estadisticas%20del%20fuero%20comun/2000.pdf>
- Serrano, R. (2003). *What Makes Inter-Agency Coordination Work? Insights from the Literature and Two Case Studies*. Inter-American Development Bank. Recuperado de: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/3745/What%20Makes%20InterAgency%20Coordination%20Work%3f%3a%20%20Insights%20from%20the%20Literature%20and%20Two%20Case%20Studies.pdf?sequence=1>
- Shanahan, E. A., Jones, M. D., & McBeth, M. K. (2011). Policy Narratives and Policy Processes. *Policy Studies Journal*, 39(3), 535-561. <http://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2011.00420>.
- Shirk, D. A. (s.f.). Drug Violence and State Responses in Mexico. Recuperado de https://cddrl.fsi.stanford.edu/sites/default/files/evnts/media/Shirk-Drug_Violence_and_State_Responses_in_Mexico.pdf
- Shirk, D. A. (2013). 2013: The State of Security in Mexico. Wilson Center, Mexico Institute. Recuperado de <https://www.wilsoncenter.org/publication/2013-the-state-security-mexico>
- Shirk, D. A., Wood, D. & Olson, E. L. (Eds.). (2014). *Building Resilient Communities in Mexico: Civil Responses to Crime and Violence*. Washington, DC: Wilson Center, Mexico Institute. Recuperado de <https://www.wilsoncenter.org/publication/building-resilient-communities-mexico-civic-responses-to-crime-and-violence>
- Shirk, D., & Wallman, J. (2015). Understanding Mexico's Drug Violence. *Journal of Conflict Resolution*, 1-30. <http://doi.org/10.1177/0022002715587049>
- Simon, H. A. (1946). The Proverbs of Administration. *Public Administration Review*, 6(1), 53- 67. <http://doi.org/10.2307/973030>

- Simon, H. (1988). *El comportamiento Administrativo. Estudio de los procesos decisorios en la organización administrativa*. Argentina: Aguilar Ediciones.
- Schmidt, S. M., & Kochan, T. A. (1977). Interorganizational Relationships: Patterns and Motivations. *Administrative Science Quarterly*, 22(2), 220-234. <http://doi.org/10.2307/2391957>
- Solar, C. (2014). State, Violence, and Security in Mexico: Developments and Consequences for Democracy. *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*, 30(1), 241-255. <https://doi.org/10.1525/msem.2014.30.1.241>
- Sorensen, T. C. (1990). Rethinking National Security. *Foreign Affairs*, 69(3), 1-18. <https://doi.org/10.2307/20044397>
- Stratford. (2008). *Mexican Drug Cartels: Government Progress and Growing Violence*. Recuperado de <https://www.stratfor.com/sample/analysis/mexican-drug-cartels-government-progress-and-growing-violence>
- Stratford. (2012). *Mexico Security Memo: Violence Continues in Northern Sinaloa*. Recuperado de <https://www.stratfor.com/sample/analysis/mexico-security-memo-violence-continues-northern-sinaloa>
- Stone, D. A. (1989). Causal Stories and the Formation of Policy Agendas. *Political Science Quarterly*, 104(2), 281-300.
- Stone, D. (2012). *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. New York: W.W. Norton & Company.
- Sullivan, J. P. & Elkus A. (2010). Cartel v. Cartel: Mexico's Criminal Insurgency. *Small Wars Journal*. Recuperado de <http://smallwarsjournal.com/jrnl/art/cartel-v-cartel-mexicos-criminal-insurgency>
- Tello, J. E. (2008) *La Seguridad Pública en México: Síntesis Social*. Recuperado de <http://biblioteca.cide.edu/Datos/COPPAN/2008/octubre/10.10.2008%20COYUNTURA%20VC%20%20La%20seguridad%20p%20FAblica%20en%20M%20E9xico%20s%20EDntesis%20social%20%20%20Oct%202008.pdf>
- Tello, L. y Villareal, M. (2008). ¿Cultura de Inteligencia?: Necesidad, concepto y alcances. *Serie de Divulgación de la Cátedra de Investigación en Inteligencia Estratégica*, (1), 1-8. Recuperado del sitio en Internet de Columbia International Affairs Online: <http://www.abelhibert.org/clases/egappe0801.pdf>
- Tépach M., R. (2014). *El Proyecto del Presupuesto Público Federal para la Función Seguridad Nacional, 2014-2015*. Dirección General de Servicios de Documentación, Información y

- Análisis, Cámara de Diputados. Recuperado de: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/se/SAE-ISS-21-14.pdf>
- Tesis P./J. 38/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena poca, t. XI, abril de 2000, p. 548.
- Rubro: EJÉRCITO, ARMADA Y FUERZA AÉREA. SU PARTICIPACIÓN EN AUXILIO DE LAS AUTORIDADES CIVILES ES CONSTITUCIONAL (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 129 DE LA CONSTITUCIÓN).
- Tesis P./J. 36/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena poca, t. XI, abril de 2000, p. 552.
- Rubro:** EJÉRCITO, FUERZA AÉREA Y ARMADA. SI BIEN PUEDEN PARTICIPAR EN ACCIONES CIVILES EN FAVOR DE LA SEGURIDAD PÚBLICA, EN SITUACIONES EN QUE NO SE REQUIERA SUSPENDER LAS GARANTÍAS, ELLO DEBE OBEDECER A LA SOLICITUD EXPRESA DE LAS AUTORIDADES CIVILES A LAS QUE DEBERÁN ESTAR SUJETOS, CON ESTRICTO ACATAMIENTO A LA CONSTITUCIÓN Y A LAS LEYES.
- The Brookings Institution. (2013). *President Peña Nieto's New Security Strategy: Implications for U.S.-Mexico Cooperation*, 24 de junio de 2013, Washington, D.C. Recuperado de: https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2013/06/20130624_nieto_security_us_mexico_transcript.pdf
- The Federal Bureau of Investigation. (5 de mayo de 2010). *Drug Trafficking Violence in Mexico: Implications for the United States (Testimony)*. Recuperado del sitio de internet del FBI: <https://archives.fbi.gov/archives/news/testimony/drug-trafficking-violence-in-mexico-implications-for-the-united-states>
- The Real War in Mexico: How Democracy Can Defeat the Drug Cartels. *Foreign Affairs*, 88(4), 63-77.
- The White House. (2011). *Strategy to Combat Transnational Organized Crime*. Recuperado de https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/Strategy_to_Combat_Transnational_Organized_Crime_July_2011.pdf
- Tilly, C. (1985). War Making and State Making as Organized Crime. En P. Evans, D. Rueschemeyer & T. Skocpol (eds), *Bringing the State Back In* (pp. 169-191). Cambridge: Cambridge University Press.
- Torres, D. (2010). La Caja de pandora (Editorial). *Este País*, 226. Recuperado de <http://archivo.estepais.com/site/2010/en-este-pais/>

- Treviño R. J. (2009). Democracia, crímenes del pasado y seguridad nacional. En R. Benítez, A. Rodríguez Sumano y A. Rodríguez Luna (eds.), *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2009*, (pp. 44-50). Recuperado del sitio de Internet del Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia: http://www.casade.org/PublicacionesCasade/Atlas2009/atlas_portada_indice.pdf
- True, J. L. Jones, B. D. & Baumgartner, F. R. (2007). Punctuated equilibrium theory: explaining stability and change in public policymaking. En P. Sabatier (Ed.), *Theories of the policy process*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Uhl-Bien, M., & Marion, R. (2009). Complexity Leadership in Bureaucratic Forms of Organizing: A Meso Model. *The Leadership Quarterly*, 20(4), 631-650. doi: 10.1016/j.leaqua.2009.04.007
- United States Government Accountability Office. (2007). *Drug Control. U.S. Assistance Has Helped Mexican Counternarcotics Efforts, but Tons of Illicit Drugs Continue to Flow into the United States* (GAO-07-1018). Recuperado de <http://www.gao.gov/products/GAO-07-1018>
- United States Government Accountability Office. (2009). Better Coordination with the Department of Homeland Security and an Updated Accountability Framework Can Further Enhance DEA's Efforts to Meet Post-9/11 Responsibilities, Report to the Co-Chairman, Caucus on International Narcotics Control, U.S. Senate. Recuperado de <http://www.gao.gov/products/GAO-09-63>
- U.S. Department of Justice. (2008). *Overview of the Law Enforcement Strategy to Combat International Organized Crime*. Recuperado de <https://www.justice.gov/sites/default/files/ag/legacy/2008/04/23/ioc-strategy-public-overview.pdf>
- Van der Brug, W. (2003). Protest or mainstream? How the European anti-immigrant parties developed into two separate groups by 1999. *European Journal of Political Research*, 42(1), 55-76.
- Van de Ven, A. H. (1976). On the Nature, Formation, and Maintenance of Relations among Organizations. *The Academy of Management Review*, 1(4), 24-36. Recuperado de <http://doi.org/10.2307/257722>
- Van de Ven, A. H., & Walker, G. (1984). The Dynamics of Interorganizational Coordination. *Administrative Science*

- Quarterly*, 29(4), 598-621. Recuperado de <http://doi.org/10.2307/2392941>
- Van de Ven, A. H., & Poole, M. S. (1995). Explaining Development and Change in Organizations. *The Academy of Management Review*, 20(3), 510-540. Recuperado de <http://doi.org/10.2307/258786>
- Varese, F. (2006). How Mafias Migrate: The Case of the 'Ndrangheta in Northern Italy. *Law & Society Review*, 40(2), 411-444.
- Vega G., G. C. R. (1988). *Seguridad nacional: Concepto, organización, método*. México: edición autor.
- Vicenteño, D. (2014). *Caen los Abarca; ya no aguantaba la presión: exalcalde de Iguala*. Diario Excelsior, 5 de noviembre. Recuperado de <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/11/05/990486>
- Vilchis, M. (2011). El concepto de seguridad y seguridad nacional en la región Asia-Pacífico y el caso particular de México. *XIII Congreso Internacional de ALADAA*, Asociación Latinoamericana de Estudios de Asia y África, 23-25 de marzo de 2011. Bogotá, Colombia. Recuperado de http://ceaa.colmex.mx/aladaa/memoria_xiii_congreso_internacional/images/vilchis.pdf
- Vignettes, M. (2011). Límites a la libertad de expresión: el caso de las fuentes de información. *Opiniones doctrinales* [CD], México: Secretaría de Gobernación. Recuperado de <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2011/CDCISEN/pdf/Vignettes.pdf>
- Villalobos, J. (2011). De los Zetas al cártel de la Habana. *Foreign Affairs Latinoamérica II*(2), 10-21. Recuperado de <https://mafiaandco.files.wordpress.com/2011/06/de-los-zetas-al-cartel-de-la-habana.pdf>
- Villanueva, E. (2007). Seguridad Nacional, Información y Poder Legislativo. En E. Villanueva (Coord.), *Derecho de la Información; Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, 191-198. Recuperado de <http://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2404/15.pdf>
- Villoro, J. (29 de noviembre 2008). La alfombra roja del terror narco. *Revista ñ*. Recuperado de http://edant.revistaenie.clarin.com/notas/2008/11/29/_1811480.htm
- Vitkauskas, D. (1999). The Role of a Security Intelligence Service in a Democracy. *Democratic Institutions Fellowship Programmed 1997-1999*. North Atlantic Treaty Organization.

- Recuperado de <http://www.nato.int/acad/fellow/97-99/vitkauskas.pdf>
- Warren, R. L. (1967). The Interorganizational Field as a Focus for Investigation. *Administrative Science Quarterly*, 12(3), 396-419.
- Weber, M. (1922/1983). Tipos de dominación. En *Economía y Sociedad*. México: FCE.
- Welch, D. A. (1992). The Organizational Process and Bureaucratic Politics Paradigms: Retrospect and Prospect. *International Security*, 17(2), 112-146. Recuperado de <https://doi.org/10.2307/2539170>
- Weick, K. E. (2001). *Making sense of the organization*. Oxford: Blackwell.
- Whetten, D. A. (1981). Interorganizational Relations: A Review of the Field. *The Journal of Higher Education*, 52(1), 1-28. Recuperado de <http://doi.org/10.2307/1981150>
- Williams, P. (2010). El crimen organizado y la violencia en México: una perspectiva comparada. *Istor* XI(42), 15-40. Recuperado de http://www.istor.cide.edu/archivos/num_42/dossier2.pdf
- Wilson, C. & Weigend, E. (2014). *Plan Tamaulipas. A New Security Strategy for a Troubled State*. Washington, DC: Wilson Center, Mexico Institute. Recuperado de https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/New_Security_Strategy_Tamaulipas.pdf
- World Bank (2000), Mexico. Institutional Coordination for Regional Sustainable Development (Reporte número 19870-ME). Recuperado del sitio de Internet de The World Bank: <http://documents.worldbank.org/curated/en/479471468775136726/Mexico-Institutional-coordination-for-regional-sustainable-development>
- Zedillo, E. & Wheeler H. (Eds.). (2012). *Rethinking the “War on Drugs” Through the US- Mexico Prism*. New Haven: Yale Center for the Study of Globalization. Recuperado de <http://ycsg.yale.edu/sites/default/files/files/rethinking-war-on-drugs.pdf>

**El reto de la Coordinación Interorganizacional:
El caso de la Política Pública de Seguridad
Nacional en México**

Se terminó de imprimir en agosto de 2019 por Navegantes de la Comunicación Gráfica S.A. de C.V., ubicado en Antiguo Camino a Cuernavaca no. 14, San Miguel Topilejo, Tlalpan, C. P. 14500, Ciudad de México. E-mail: navegantes0009@gmail.com

La edición consta de 500 ejemplares

Distribución a cargo del INAP

