

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

# LA SEGURIDAD CIUDADANA COMO GARANTE DE LA CONFIANZA CÍVICA EN LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD Y PROCURACIÓN DE JUSTICIA DE MICHOACÁN

---

UNA POLICÍA MÁS CERCANA A LA CIUDADANÍA  
EN LAS ÁREAS DEL CONFLICTO MICHOACANO

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN CIENCIA  
POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
(OPCIÓN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)

PRESENTA

JOSÉ EDUARDO ORTIZ SÁNCHEZ

ASESORA

DRA. ELENA JEANNETTI DÁVILA





Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



## **Dedicatorias y agradecimientos.**

A Dios, porque sin Él nada es posible.

A mis padres, Remedios Sánchez y José Ortiz, a quienes les debo todo lo que soy. Nunca habrá palabras suficientes para expresar lo que significan para mí. Este logro es tan suyo como mío.

A mis hermanos, Elizabeth, Juan Carlos y Miguel Ángel, por su apoyo, sacrificio y paciencia a lo largo de toda mi vida. A mis cuñados, Javier y Sofía, por su soporte desde que llegaron a esta familia. A mis sobrinos, Fátima y Juan Pablo (y los que vengan) por llenar de alegría nuestro hogar.

A Anahi, por ser mi compañera de vida en los últimos años y mi refugio en los malos momentos. Te amo.

A la Doctora Elena Jeannetti, por su asesoría y consejos en el desarrollo de este trabajo. A los profesores Edgardo Villasana, Alejandro Garrido y Adolfo Christian Castro, por sus comentarios que enriquecieron esta investigación. Al Maestro Carlos Mendoza Mora, por sus puntuales observaciones y recomendaciones al presente trabajo, que no sería el mismo sin su atinada y valiosa intervención.

Al Doctor Maximiliano García Guzmán y al Maestro Gabriel Díaz y Olmedo, por darme la oportunidad de desarrollarme en la práctica docente, muchas gracias por la confianza. Al Doctor Rafael Martínez Puón, porque desde muy temprano en la Licenciatura dejó su sello en mi formación como administrador público; mi total admiración. Al General (R) Manuel José Bonnet Locarno, ex Comandante del Ejército Nacional de Colombia, por el conocimiento y palabras que inspiraron esta investigación.

A todos mis compañeros y amigos de la Facultad, por los momentos vividos y las palabras de aliento. Particularmente a Vanessa Gutiérrez, por ser la mejor y con quien compartí los mejores momentos de nuestra etapa universitaria. A Alejandro Corona, por su amistad y comentarios que indirectamente enriquecieron este

trabajo. Mención especial para Giovanna Espinosa, amiga colombiana que me apoyó incondicionalmente durante una de las mejores etapas de mi vida.

A mis compañeros de trabajo en el INEGI, especialmente a Regina Renero por la oportunidad y la confianza. A todos mis ex compañeros y jefes de la AFSEDF, siempre los recuerdo con aprecio. A mis ex compañeras en el FONHAPO, Alejandra, Michel y Janini, gracias por todo.

A todos mis amigos de Ecatepec, con quienes he compartido buenos momentos. Ojala que éstos sigan por mucho tiempo.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, por formarme como profesionista y como persona de bien, así como por darme la oportunidad de cumplir el sueño de estudiar en otro país; siempre estaré en deuda. A la Universidad del Rosario, en Bogotá D.C., Colombia, por el increíble acogimiento y por el invaluable conocimiento que obtuve en sus aulas.

Por último, pero no por eso menos importante, a todos los mexicanos que contribuyeron a mi formación profesional. Soy hijo de la educación pública que todos ustedes pagaron y sepan que siempre me desempeñaré con honestidad, eficiencia y rectitud en el servicio público.

•

**Dedicatoria especial a todas las víctimas del conflicto michoacano, esperando que su sufrimiento no quede impune.**

## Índice.

### **CONSIDERACIONES PRELIMINARES. 11**

---

### **INTRODUCCIÓN. 13**

---

### **1. EL PARADIGMA DE LA SEGURIDAD CIUDADANA EN CONTEXTOS DE PREVENCIÓN DEL DELITO Y COHESIÓN SOCIAL: EL CASO MICHOACÁN. 21**

---

1.1. ORIGEN DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD CIUDADANA EN AMÉRICA LATINA.	22
1.2. EL CONCEPTO DE SEGURIDAD CIUDADANA.	28
1.3. EL CONCEPTO TRADICIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO FRENTE AL PARADIGMA DE LA SEGURIDAD CIUDADANA: <i>ESTADOCENTRISMO VS ANTROPOCENTRISMO</i> .	32
1.4. LA PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA Y LA DELINCUENCIA DESDE LOS ENFOQUES PROPUESTOS POR LA LEY GENERAL PARA LA PREVENCIÓN SOCIAL DE LA VIOLENCIA Y LA DELINCUENCIA.	40
1.4.1. LA PREVENCIÓN SITUACIONAL.	44
1.4.2. LA PREVENCIÓN COMUNITARIA.	50
1.4.3. LA PREVENCIÓN SOCIAL.	52
1.4.4. LA PREVENCIÓN PSICOSOCIAL.	53
1.5. LA IMPORTANCIA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA COPRODUCCIÓN DE SEGURIDAD EN LAS ÁREAS EN CONFLICTO: UN CRITERIO DE CORRESPONSABILIDAD.	55
1.6. PRINCIPALES LÍNEAS DE POLÍTICA PÚBLICA DE LA SEGURIDAD CIUDADANA.	65
1.7. EL PARADIGMA DE LA SEGURIDAD CIUDADANA DESDE EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2013-2018 Y PROGRAMAS SECTORIALES Y ESPECIALES EN LA MATERIA.	67

### **2. EL CONFLICTO MICHOACANO. 75**

---

2.1. ENTORNO.	76
2.1.1. ESTRUCTURA POLÍTICA.	78
2.1.2. ¿POR QUÉ EN TIERRA CALIENTE? POBREZA Y GEOGRAFÍA.	80
2.2. PANORAMA.	90
2.2.1. LA CRISIS DE MICHOACÁN COMO RESULTADO DE LA INESTABILIDAD POLÍTICA DE LAS ÚLTIMAS DÉCADAS EN LA ENTIDAD.	93
2.3. LOS CABALLEROS TEMPLARIOS.	99
2.4. LAS AUTODEFENSAS MICHOACANAS: UNA EXALTACIÓN DEL HARTAZGO DE LA CIUDADANÍA.	108
2.4.1. ORIGEN.	109
2.4.2. INICIOS.	111
2.4.3. EL CLÍMAX.	112
2.4.4. DUDAS SOBRE EL FINANCIAMIENTO, ACCIDENTE Y <i>LEGALIZACIÓN</i> DEL MOVIMIENTO.	116
2.5. LA COMISIÓN PARA LA SEGURIDAD Y EL DESARROLLO INTEGRAL EN EL ESTADO DE MICHOACÁN: EVALUACIÓN DE SU ACCIONAR.	120

**3. LA DESCONFIANZA CÍVICA EN LAS INSTITUCIONES LOCALES DE SEGURIDAD Y PROCURACIÓN DE JUSTICIA DE MICHOACÁN: DIAGNÓSTICO DEL PROBLEMA.**

**129**

3.1. CONTEXTO.	130
3.2. LAS ENCUESTAS DE VICTIMIZACIÓN.	130
3.3. LA DESCONFIANZA DE LA CIUDADANÍA MICHOACANA EN SUS INSTITUCIONES LOCALES DE SEGURIDAD Y PROCURACIÓN DE JUSTICIA VISTA DESDE LA <i>ENCUESTA NACIONAL DE VICTIMIZACIÓN Y PERCEPCIÓN SOBRE LA SEGURIDAD PÚBLICA (ENVIPE)</i> .	132
3.4. CONSIDERACIONES FINALES DEL CAPÍTULO.	153

**4. UN NUEVO MODELO DE OPERACIÓN POLICIAL PARA MICHOACÁN: ENTORNO, PRECEPTOS, ESTRATEGIAS Y LÍNEAS DE ACCIÓN.**

**157**

4.1. EL MARCO JURÍDICO DE LA SEGURIDAD CIUDADANA EN MICHOACÁN.	158
4.2. ORGANIZACIÓN ACTUAL DE LOS CUERPOS POLICIALES ESTATALES Y MUNICIPALES DE MICHOACÁN.	162
4.2.1. EL MANDO UNIFICADO POLICIAL EN MICHOACÁN.	162
4.2.2. LA FUERZA CIUDADANA.	165
4.2.3. LA FUERZA RURAL ESTATAL.	167
4.2.4. LA GENDARMERÍA NACIONAL.	169
4.2.5. LA POLICÍA PREVENTIVA MUNICIPAL.	171
4.2.6. LA POLICÍA MINISTERIAL INVESTIGADORA DE MICHOACÁN.	173
4.3. LA PROBLEMÁTICA INSTITUCIONAL DE LA SEGURIDAD EN MICHOACÁN; EL MANDO UNIFICADO POLICIAL Y SU CRÍTICA.	174
4.4. EL MODELO DE POLICÍA DE PROXIMIDAD PARA EL CASO MICHOACÁN Y SUS PRINCIPALES ESTRATEGIAS.	187

**CONCLUSIONES.**

**209**

**FUENTES DE CONSULTA.**

**217**

## **Índice de imágenes.**

1. <i>Continuum</i> del proceso de seguridad pública y justicia penal en México .....	35
2. Enfoques y ámbitos de la prevención de la violencia y la delincuencia .....	42
3. Los diez sub-principios de la oportunidad y el delito .....	46
4. Cuadro ejemplificativo de la prevención situacional del delito.....	49
5. Organizaciones de la Sociedad Civil en México (OSC) a julio de 2014 .....	56
6. Proceso básico de política pública en materia de seguridad ciudadana contemplando la participación ciudadana.....	60
7. Estatus en Materia de Certificación Policial en Michoacán (2014) .....	175
8. Principios del modelo de operación policial de proximidad para Michoacán .....	197
9. Estrategias internas y externas para recuperar la confianza de los ciudadanos en la policía .....	201
10. Dimensiones de la “reciprocidad policía-comunidad” aplicadas al contexto michoacano	203
11. Pirámides de la toma de decisiones en la función policial, según paradigma .....	205

## **Índice de tablas.**

1. Diferencias entre los paradigmas de seguridad pública y seguridad ciudadana .....	39
2. Técnicas para reducir las oportunidades de comisión de delitos .....	48
3. Ejemplos de acciones preventivas de acuerdo a su nivel de intervención, ámbito de acción y factores de riesgo .....	54
4. Estructura política básica de Michoacán después de las elecciones de junio de 2015 .....	79
5. Conectividad del puerto de Lázaro Cárdenas.....	87
6. Cifra negra de Michoacán durante 2011, 2012 y 2013 .....	137
7. Número y porcentaje de delitos sin denuncia declarada por causas atribuibles directamente a la autoridad durante 2011, 2012 y 2013 .....	138

8. Porcentaje de michoacanos y mexicanos que no confían o confían poco en sus instituciones locales de procuración de justicia (abril de 2014) .....	140
9. Porcentaje de michoacanos y mexicanos que no confían o confían poco en sus instituciones locales de procuración de justicia (abril de 2011, 2012 y 2013) .....	140
10. Porcentaje de michoacanos y mexicanos que consideran nada o poco efectivo el desempeño de sus instituciones locales de procuración de justicia (abril de 2011, 2012, 2013 y 2014) .....	142
11. Porcentaje de michoacanos y mexicanos que consideran que sus instituciones locales de procuración de justicia son corruptas (abril de 2011, 2012, 2013 y 2014) .....	143
12. Porcentaje de michoacanos y mexicanos que no confían o confían poco en sus instituciones de seguridad (abril de 2014) .....	147
13. Porcentaje de michoacanos y mexicanos que no confían o confían poco en sus instituciones de seguridad (abril de 2011, 2012 y 2013) .....	148
14. Porcentaje de michoacanos y mexicanos que consideran nada o poco efectivo el desempeño de sus instituciones de seguridad (abril de 2011, 2012, 2013 y 2014) .....	150
15. Porcentaje de michoacanos y mexicanos que consideran que sus instituciones de seguridad son corruptas (abril de 2011, 2012, 2013 y 2014) .....	152
16. Agrupaciones policiales que operan en Michoacán al 2015.....	174
17. Principios de la vigilancia policial por cuadrantes.....	194

## **Índice de mapas.**

1. Ubicación geográfica de Michoacán .....	77
2. Grado de rezago social en Tierra Caliente al 2010 .....	84
3. Municipios con presencia de Autodefensas y Templarios, según rezago social al 2010 .....	84
4. Zona de influencia del puerto de Lázaro Cárdenas .....	86
5. Corredores multimodales del puerto de Lázaro Cárdenas .....	88

6. Zona de erradicación, procesamiento y rutas de transporte de droga en Michoacán .....	100
7. Zona de guerra del conflicto michoacano .....	113
8. Municipios que no aprobaron el Mando Unificado Policial en 2014, según partido político	172

### **Índice de gráficas.**

1. Estructura del PIB de Michoacán (2013) .....	80
2. Población michoacana mayor de 18 años que dejó de realizar actividades cotidianas por temor a ser víctima de algún delito durante el 2013, según actividad que dejó de hacer .....	91
3. Incremento porcentual de algunas variables de la ENVIPE 2013 a la 2014 .....	93
4. Población michoacana mayor de 18 años, según temas que más le preocuparon durante el 2013 .....	133
5. Cifra negra de Michoacán durante el 2013 .....	135
6. Porcentaje de delitos no denunciados durante 2013 en Michoacán, según causa para no hacerlo .....	136
7. Porcentaje de percepción de inseguridad en Michoacán y media nacional de 2011 a 2014 .....	146
8. Percepción ciudadana de Michoacán respecto al funcionamiento del MUP en su entidad (2013).....	182
9. Percepción ciudadana de Michoacán respecto a la confianza que le produce la creación del MUP en su entidad (2014) .....	183



## **Consideraciones preliminares.**

El siguiente análisis situacional y de las instituciones policiales encargadas de la seguridad pública y procuración de justicia en Michoacán desde el enfoque de la seguridad ciudadana entre 2011 y 2015, y la subsecuente propuesta para la implementación de un esquema de policía de proximidad en dicha entidad federativa, deben ser atendidos con reservas, pues la naturaleza misma del conflicto michoacano obliga a una constante actualización en torno a él. En este sentido, el presente trabajo no puede subsanar esta necesidad, por lo que se agradece al lector el esfuerzo de adaptar lo aquí planteado a la realidad específica del momento de su lectura.

Sin embargo, este trabajo puede ser útil para todo aquel que busque un análisis alterno del conflicto mencionado, pudiendo entonces servir como punto de partida para nuevas propuestas y debates cada vez más enriquecedores.

Pues en efecto, a pesar que lo analizado y propuesto aquí es resultado de una exhaustiva investigación y una interpretación *ad hoc* al conflicto michoacano, la realidad es que ninguna propuesta o iniciativa en esta materia puede ser considerada como una receta, sino más bien una orientación que requiere contextualizarse recurrentemente. Así, como advertiría Franz Vanderschueren en la *Guía para la prevención local: hacia políticas de cohesión social y seguridad ciudadana*, existen principios y perspectivas comunes, pero sin duda no existen fórmulas infalibles.

En consecuencia, el análisis situacional y de las instituciones policiales de Michoacán expuesto en esta tesis requiere ajustes con base en la contingencia y momento que se esté viviendo al momento de su lectura; pero sobre todo, con base en los objetivos institucionales específicos que puedan materializar lo propuesto en las siguientes páginas.



## Introducción.

Michoacán atraviesa actualmente la crisis de inseguridad más álgida de su historia reciente. Los altos índices de violencia y delincuencia presentes en esta entidad federativa desde la aparición del grupo criminal denominado “*Los Caballeros Templarios*” en marzo de 2011<sup>1</sup>, hasta el nombramiento del General Felipe Gurrola Ramírez como “mando especial” de la Comisión para la Seguridad y el Desarrollo Integral en el estado de Michoacán (CSDIM) en enero de 2015<sup>2</sup>, resultan alarmantes no sólo por las consecuencias de orden institucional que pueden significar para los distintos ámbitos de gobierno de nuestro país, sino principalmente por los agravios que los michoacanos han venido padeciendo en los últimos años como secuela de lo anterior.

En este tenor, el Estado entendido como la máxima organización política es quien debe velar por la seguridad de sus ciudadanos desde el momento en que éstos son concebidos como persona. Es decir, la seguridad de las personas, de las familias y sus bienes constituye una garantía individual que ha devenido en un derecho humano fundamental. A esto habrá de agregarse que la seguridad por sí misma representa la razón de ser de cualquier Estado moderno.

No obstante, la seguridad de las personas ha sido concebida en nuestro país – y especialmente en Michoacán- como la mera ausencia de agresión o temor en los individuos, sin considerar que de acuerdo con el *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos 2009*, elaborado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), la verdadera seguridad es aquella que apunta a la

---

<sup>1</sup> *Los Caballeros Templarios* oficialmente emergen como grupo criminal en marzo de 2011 - a un mes de la supuesta disolución de *La Familia Michoacana* (ver apartado 2.3)- cuando aparecieron numerosas mantas colocadas en puntos viales estratégicos principalmente en los municipios de Morelia, Pátzcuaro y Zitácuaro, mismas que indicaban que a partir de ese mes la “protección” de Michoacán estaría a cargo de dicho grupo criminal. Para una descripción más detallada de este acontecimiento, consultar: <http://www.animalpolitico.com/2011/03/aparece-nuevo-cartel-en-michoacan-los-caballeros-templarios/>

<sup>2</sup> Se escogió la designación del Gral. Felipe Gurrola Ramírez como límite temporal por lo simbólico que resulta la designación de un militar de alto rango como “mando especial” de una institución civil cuyos fines no se limitan al ejercicio y despliegue de las fuerzas armadas, lo que se traduce en un cambio de paradigma en la operación de dicha Comisión (ver apartado 2.5). Información obtenida de: <https://www.quadratin.com.mx/sucesos/Designa-Federacion-Felipe-Gurrola-al-frente-de-la-seguridad/>

certeza de ser respetado en la integridad de la persona: física, mental y socialmente.<sup>3</sup> Esto supone que la seguridad integral de la los michoacanos – entendida en las tres dimensiones aludidas por la CIDH- debe ser atendida a la par de buscar el orden y la paz públicos.

No obstante, un reflejo de la forma en que se han afrontado estos asuntos públicos en Michoacán es la adopción de una “[...] estrategia que privilegia el componente militar en la búsqueda de la recuperación de los espacios públicos y la generación de condiciones mínimas de seguridad comunitaria; esto es, la denominada estrategia en el modo de acción directo, fundada en el empleo o la amenaza de las fuerzas armadas, consideradas el medio principal”<sup>4</sup>, pues desde 2006, con la implementación del denominado “Operativo Conjunto Michoacán”, la presencia de fuerzas armadas en la entidad para recuperar espacios públicos ha sido una tendencia.<sup>5</sup> En consecuencia, las políticas de seguridad implementadas en territorio michoacano desde el sexenio presidencial anterior han tenido como característica afín la represión y contención del problema, demeritando – cuando no anulando- la prevención del delito en el ámbito local y la participación de la ciudadanía en dicha tarea.

---

<sup>3</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2009). *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, p.IX (Resumen ejecutivo).

<sup>4</sup> Moloeznik, Pablo y María Eugenia Suárez. “El proceso de militarización de la seguridad pública en México” en *Revista Frontera Norte*. Vol. 24. Núm. 48, julio-diciembre de 2012, p. 122.

<sup>5</sup> Recordar que en 2006 el entonces Secretario de Gobernación, Francisco Ramírez Acuña, anunció el despliegue de siete mil efectivos de las fuerzas federales a territorio michoacano como parte del “Operativo Conjunto Michoacán”. Una descripción más detallada de este suceso pueden encontrarse en la siguiente liga: [http://www.milenio.com/politica/seguridad-estrategias\\_Michoacan-Calderon\\_Michoacan-Pena\\_Nieto\\_Michoacan-violencia\\_0\\_226177863.html](http://www.milenio.com/politica/seguridad-estrategias_Michoacan-Calderon_Michoacan-Pena_Nieto_Michoacan-violencia_0_226177863.html)

Aunado a lo anterior, y de acuerdo con la solicitud de información a la Secretaría de Defensa Nacional con folio número 0000700042614, de fecha 3 de marzo de 2014, tan sólo el número de militares desplegados en Michoacán “mantiene un promedio de 7,069 elementos destinados a realizar diversas acciones para reducir la violencia que se vive en referida entidad federativa.” Por su parte, con base en la solicitud de información a la Secretaría de Marina, de fecha 30 de noviembre de 2015 y con número de folio 0001300108115, esta dependencia mantuvo un promedio mensual de 2, 278 marinos desplegados en territorio michoacano. En este sentido, si consideramos que de acuerdo con el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciarios Estatales 2015 el número de policías preventivos estatales en Michoacán fue de 3, 056, podremos darnos cuenta que en 2014 por cada policía estatal preventivo había cerca de 3.1 elementos pertenecientes a instituciones militarizadas desplegados en territorio michoacano.

En este sentido, la manifestación más crítica de la crisis de inseguridad en Michoacán aludida con anterioridad es indudablemente la violencia y la expansión de la delincuencia organizada, lo que obedece a la conjunción de cuando menos las siguientes situaciones: a) implementación de políticas de seguridad que obedecen a una sola ubicación situacional (criminalidad real) con respecto al fenómeno de la criminalidad presente en la entidad; b) la ejecución de políticas dirigidas a la contención y coerción de la criminalidad sobre las conducentes a priorizar la prevención integral del delito; y sobre todo c) la puesta en práctica de políticas sociales ineficientes a la hora de combatir el problema estructural de la pobreza en Michoacán, lo que se ha traducido en la imposibilidad de asegurar las condiciones y oportunidades necesarias para el desarrollo de la sociedad michoacana.

De acuerdo con el *Informe especial sobre derechos humanos en áreas del conflicto en el estado de Michoacán*, elaborado por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Michoacán, lo anterior sugiere que dicha situación de violencia e inseguridad pública presente en buena parte del territorio michoacano ha llegado a un punto de quiebre, al menos en lo que respecta a la relación de los cuerpos de seguridad y autoridades de procuración de justicia con la ciudadanía. Este punto de quiebre se percibe sobre todo en los dos primeros componentes del proceso de seguridad pública y justicia penal: 1) la prevención del delito y 2) la procuración de justicia.

Es precisamente aquí cuando el interés profesional del autor encuentra un punto de convergencia con la administración pública, pues abordar el caso Michoacán no sólo obedece a la coyuntura e importancia del tema, sino a una inquietud académica por analizar la naturaleza misma del conflicto michoacano como oportunidad para entender al paradigma de la seguridad ciudadana en tanto bien público<sup>6</sup>; lo cual, en términos de política pública, supone que su implementación no sólo involucra al

---

<sup>6</sup> De acuerdo con el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, “la seguridad ciudadana es un bien público que tiene que ser construido de manera conjunta entre el gobierno y los actores sociales del país. El interés primordial es incentivar la participación ciudadana y la toma de decisiones de manera conjunta, que faciliten la coordinación de acciones para prevenir la violencia y la delincuencia”. Información disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5343087&fecha=30/04/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343087&fecha=30/04/2014)

sector gubernamental, sino también la participación ciudadana con un criterio de corresponsabilidad. Lo antepuesto justifica la importancia de su investigación dentro del campo de la administración pública, pues no se puede perder de vista que ésta es precisamente la acción ejecutiva de *lo* gubernamental.

Lo descrito hasta este momento expone cómo fue que surgió la idea de realizar este trabajo, así como los motivos que incentivaron la expectativa de abordar al paradigma de la seguridad ciudadana en contextos del conflicto michoacano; por lo que es ahora momento de mostrar cuáles son los supuestos que hay detrás de dicho trabajo de investigación.

Al respecto, el presente texto sugiere su comprensión desde una posición enfocada al ámbito local en la implementación de las políticas de seguridad en la entidad, en particular desde el municipio. Pues en efecto, y de acuerdo con Franz Vanderschueren y Juan Salgado, la eficacia y la sostenibilidad de las políticas de prevención, independientemente de quienes las definen, depende del desarrollo de políticas integrales afines a preceptos normativos de visión preventiva y no punitiva, mismas que tienen mayor probabilidad de éxito si se aplican en el ámbito local, al ser éste el primer frente de atención del Estado y al ser también quien conoce mejor los problemas de seguridad local. En este sentido, “no fue por casualidad que desde 1998 las acciones gubernamentales de prevención del delito en el Reino Unido comenzaron su descentralización para dar paso a las Alianzas Locales para la Reducción del Crimen y el Desorden.”<sup>7</sup>

Este planteamiento coincide con la demanda de la población y con la concepción de la criminalidad como un fenómeno complejo que comprende tanto la criminalidad real como la percepción social de la misma. En consecuencia, a lo largo de las siguientes páginas el autor desarrollará un universo variopinto de ideas y nociones destinadas a argumentar que el acercamiento de la función policial a los michocanos impactará favorablemente en el contexto de desconfianza ciudadana en las

---

<sup>7</sup> Un análisis más detallado de esta situación puede encontrarse en: Chapa, Lilian. *¿No que querían prevenir delitos?* Animal Político, México, 2014. [En línea]. URL: <http://www.animalpolitico.com/blogueros-el-blog-de-mexico-evalua/2014/05/15/que-querian-prevenir-delitos/>

instituciones de seguridad y procuración de justicia de Michoacán; siempre considerando que atender dicha problemática ayudará a la reconstrucción del tejido social michocano.

De esta manera, la hipótesis de este trabajo podemos exponerla de la siguiente manera: si el actual modelo de operación policial preventivo de Michoacán resulta ineficaz y poco confiable para los michoacanos, entonces es indispensable que, en términos de seguridad ciudadana, la función policial se acerque a la ciudadanía con miras a que ésta participe activamente en las tareas de prevención del delito, sobre todo desde su ámbito comunitario; además de la implementación de una serie de medidas preventivas que van desde aumentar el alumbrado público hasta instituir e institucionalizar programas de sensibilización para que la gente denuncie a través de mecanismos legales, pasando por incluir a la comunidad en la tarea de revitalizar los focos rojos detectados en conjunto con las autoridades

En concordancia con lo anterior, el objetivo central de esta investigación será proponer una serie de estrategias en la función policial preventiva de Michoacán que estén circunscritas al paradigma de la seguridad ciudadana y que tengan miras a recobrar la confianza de la ciudadanía en las instituciones de seguridad y procuración de justicia<sup>8</sup> de la entidad, lo que forzosamente requiere la concepción de un nuevo modelo de operación policial cercano a la ciudadanía que incentive la participación de ésta en la prevención del delito. Al respecto, habrá que dejar en claro que dicha colaboración “comunidad- Gobierno” rebasa al paradigma de la seguridad pública y su visión *estadocéntrica*.

---

<sup>8</sup> Como se desarrollará más adelante, este trabajo está enfocado en el eslabón 1 (prevención del delito) del proceso de seguridad pública y justicia penal que impera en México. Sin embargo, de acuerdo con Juan Salgado, al ser éste un proceso, los incentivos gestados en un eslabón previo o posterior impactarán favorable o desfavorablemente en las subsecuentes etapas. En este caso, se piensa que atender la prevención del delito tendrá un impacto positivo en el siguiente eslabón de dicho proceso, que es precisamente la procuración de justicia. Una descripción más detallada de esta interdependencia de la concatenación de los eslabones del sistema de seguridad pública y justicia penal puede encontrarse en: Salgado Ibarra, Juan. *Documento conceptual-metodológico sobre políticas públicas de seguridad ciudadana, capacidades institucionales para medir su desempeño y bases para el desarrollo de indicadores de esta materia*, Centro de Investigación y Docencia Económicas y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, México, 2010, p.2-4.

Asimismo, en el desarrollo del presente texto se intentará 1) explicar la diferencia entre seguridad ciudadana y seguridad pública, 2) analizar la importancia de la participación ciudadana en la coproducción de seguridad en el estado de Michoacán, y 3) conocer el surgimiento y desarrollo del conflicto michoacano.

Para lograr lo anterior, en el **primer capítulo** se realizará la introducción conceptual al paradigma de la seguridad ciudadana en contextos latinoamericanos, así como el reconocimiento de las diferencias existentes entre este paradigma y el tradicional (seguridad pública). De igual forma, en el desarrollo de este capítulo se intentará comprender a la seguridad ciudadana como enfoque de política pública, razón por la cual es necesario definir los elementos requeridos para una reforma policial sustentada en el paradigma de la seguridad ciudadana, lo que remite a considerar igual de importante tanto la prevención social, comunitaria y situacional del delito como la contención de la violencia y la delincuencia, al tiempo de conocer cómo debe ser la participación ciudadana en dichos ámbitos preventivos. Finalmente, se realizará el rastreo de las nociones esenciales del paradigma de la seguridad ciudadana en la administración federal actual con la intención de vislumbrar si existe cuando menos el reconocimiento institucional de este paradigma en los objetivos y líneas de acción de los principales programas gubernamentales en la materia, así como del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

En el **segundo capítulo** se buscará describir el contexto político, económico y social de Michoacán durante el periodo comprendido entre 2011 y 2015 (prestando puntual atención a los aspectos económicos y geográficos de la denominada *Tierra Caliente*), lo que remitirá a reseñar el surgimiento y desarrollo de lo que académica y periodísticamente se ha denominado *conflicto michoacano*. Para tal cometido se tendrá que precisar lo que se entenderá por conflicto michoacano y los actores que convergen en el mismo; esto con la intención de poder desarrollar y analizar la forma en que dichos actores confluyen en el escenario actual de la entidad. En este segundo capítulo también se precisará que el conflicto michoacano requiere *per se* un análisis profundo y detallado, por lo que su examen no es tema de profundización en este trabajo sino punto de referencia para guiar esta indagación.

Por su parte, el **tercer capítulo** tiene como propósito elaborar el diagnóstico de una de las aristas institucionales que configuraron el génesis del conflicto michoacano, específicamente en lo que respecta al surgimiento de los grupos de autodefensa. La arista que fue seleccionada para estudiarla con detenimiento en esta investigación es la desconfianza de los michoacanos en sus instituciones locales de seguridad y procuración de justicia. En consecuencia, dicho capítulo estará dirigido a analizar desde la estadística arrojada por la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre la Seguridad Pública (ENVIPE), a cargo del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), la forma en que dicha desconfianza ciudadana se ha comportado en los años recientes, así como las causas de dicho comportamiento. Al respecto, analizar dicha variable desde una encuesta de victimización es fundamental para abordar tanto la percepción social de la criminalidad como la criminalidad misma, pues es la única forma de estar en posibilidad de brindar un diagnóstico más certero y serio de nuestra problemática identificada. Si no usáramos una encuesta de este tipo estaríamos analizando una visión parcial de la realidad, lo que desencadenaría -como de hecho desencadena actualmente- en el diseño de políticas ineficientes e ineficaces, pues estarían diseñadas en función de una sola ubicación situacional.

Por último, en el **cuarto capítulo** se materializará toda la investigación antecedente al buscar proponer una serie de estrategias que comprendan la implementación de un nuevo modelo policial para Michoacán basado en el paradigma de la seguridad ciudadana que efectivamente permee, por un lado, en el contexto de inseguridad claramente identificado por un alto grado de violencia y delincuencia en la entidad, y por otro, en la arista de la desconfianza de la ciudadanía michoacana en sus instituciones locales de seguridad y procuración de justicia. En consecuencia, se describirá y analizará cómo está concebida la función de seguridad desde el marco legal normativo federal, estatal y municipal para el caso de Michoacán, al tiempo de conocer cuál es la organización de los cuerpos policiales locales y estatales de la entidad. Sólo a partir de entonces se podrá hacer una propuesta que tenga miras a concretarse en el mediano plazo y busque el bienestar de los michoacanos a través de estrategias que faciliten y permitan construir los acuerdos y relaciones

necesarias para fomentar la confianza, elemento básico para la reconstrucción del tejido social michoacano.

Para concluir esta introducción se advertirá la necesidad de concebir lo propuesto en este trabajo sólo como una pieza más del rompecabezas. Es decir, atender la función policial es únicamente una parte – esencial sí, pero al fin de cuentas sólo una parte- de la complejidad que debe ser atendida para garantizar la seguridad integral de cada uno de los michoacanos. Vista de esta manera, la presente investigación documental es útil en cuanto fomenta y amplía el debate en torno a las estrategias implementadas en los distintos ámbitos de gobierno para dar solución a tan apremiante problemática. Siempre pensando en el beneficio de los michoacanos.

## **1. El paradigma de la seguridad ciudadana en contextos de prevención del delito y cohesión social: el caso Michoacán.**

En este primer capítulo se realizará la introducción conceptual al paradigma de la seguridad ciudadana, definiendo su origen como noción en nuestro continente, así como su conceptualización generalmente aceptada en espacios académicos. Asimismo, se pretenderá conocer las diferencias existentes entre este paradigma y el tradicional, siendo este último en el que se desarrolla la función policial en la mayor parte del territorio de nuestro país, incluyendo, por supuesto, al estado de Michoacán.

En el desarrollo de este capítulo también se intentará comprender a la seguridad ciudadana como enfoque de política pública, razón por la cual resulta necesario definir los elementos requeridos para una reforma policial sustentada en el paradigma de la seguridad ciudadana, lo que nos remite a considerar igual de importante tanto la prevención social, comunitaria y situacional del delito como la contención de la violencia y la delincuencia. En este sentido, dichos modelos de prevención del delito actúan en las causas que detonan la inseguridad y las conductas delictivas, por lo que no puede haber prevención que funcione sin una política económica y urbana que la respalde a través de la promoción del desarrollo social de los territorios.

Por su parte, la reestructuración de la función policial en Michoacán nos orilla a replantearnos el papel activo que debe tener la ciudadanía en el desarrollo de esta función, lo cual constituye también un elemento de política pública que se circunscribe en la noción de seguridad ciudadana.

Finalmente, se realizará un rastreo de dicho paradigma en la administración federal actual, lo que necesariamente implica la revisión del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y de algunos de los programas sectoriales, especiales e institucionales que de él se derivan.

Es precisamente por lo descrito en esta breve introducción al capítulo por lo que se considera al paradigma de la seguridad ciudadana como un modelo útil de acción colectiva que puede ayudar a disminuir la prevalencia e incidencia delictiva y los altos índices de percepción de inseguridad e impunidad en Michoacán, pero sobre todo, que puede sumar en la reconstrucción del tejido social michoacano en tanto auxilie a fomentar y consolidar la confianza de los michoacanos en sus instituciones de seguridad y procuración de justicia.

### **1.1. Origen del concepto de seguridad ciudadana en América Latina.**

A finales del siglo XX, ante una generalización de la violencia y la delincuencia en América Latina, algunos países como Colombia, Chile y Argentina comenzaron a replantearse tanto el significado de la seguridad en sus territorios como los mecanismos que conducen a ella. En consecuencia, estos países transitaron “[...] de una visión reductora subordinada exclusivamente a las respuestas policiales y penales por parte de los órganos de los Estados, hacia una más amplia e integral basada en las necesidades de las personas.”<sup>9</sup>

Este proceso de reconceptualización de la seguridad en la región no puede entenderse aisladamente; es decir, este nuevo redimensionamiento del concepto de seguridad en América Latina fue propulsado por un fenómeno mundial reproducido y acentuado en América Latina: la democracia liberal ganaba terreno como forma de gobierno predominante frente a los regímenes autoritarios. En este sentido, “la democratización de los gobiernos permitió la incorporación de una visión plural que concibe a la seguridad como una construcción entre ciudadanos y gobierno, en contraposición a la perspectiva tradicional donde ésta era fundamentalmente una atribución gubernamental.”<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Tudela P. (2005). Citado por Valérie Sagant y Margaret Shaw en el *Informe Internacional sobre la prevención de la criminalidad y la seguridad cotidiana: tendencias y perspectivas*. Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (CIPC), Canadá, 2010, p.3.

<sup>10</sup> Insyde (2013). Citado por Marcos Pablo Moloeznik en “Retos y perspectivas de la seguridad ciudadana en Jalisco” en *Memorias del Simposio Retos de la seguridad ciudadana y el mando único policial en Jalisco*. Universidad de Guadalajara y Congreso del Estado de Jalisco. México, 2014, pp. 122.

Aunado a lo anterior, en referido periodo (últimas tres décadas del siglo XX) ocurría en nuestra región otro proceso simultáneo: la descentralización política y administrativa de los Estados; esto con la intención de eficientar la prestación de los servicios públicos y recobrar la legitimidad perdida a raíz de la crisis política, social y financiera del Estado de bienestar característico de mediados del siglo XX.<sup>11</sup>

De esta manera, la noción de seguridad ciudadana hace sus primeras apariciones en un contexto latinoamericano definido por: 1) la expansión de la violencia y aumento de la delincuencia<sup>12</sup>; 2) la transición de gobiernos generalmente autoritarios a gobiernos democráticos liberales, como el caso chileno (Pinochet-Aylwin) o el caso argentino (donde no fue sino hasta 1983 cuando Raúl Alfonsín finalizó la dictadura militar conocida como “Proceso de Reorganización Nacional”); y 3) la crisis social, política y financiera de un modelo estatal obsoleto que derivó en una creciente descentralización política y administrativa de los Estados de la región.

Partiendo de lo antepuesto, una revisión bibliográfica en torno a la seguridad ciudadana sugiere que esta expresión surgió como concepto en América Latina en el curso de las transiciones democráticas, “[...] sirviendo para diferenciar la naturaleza de la seguridad en democracia frente a la seguridad en los regímenes autoritarios. En estos últimos, el concepto de seguridad está asociado a las nociones de seguridad nacional o seguridad interior, los que se utilizan en referencia específica a la seguridad del Estado.”<sup>13</sup> En esta misma línea argumentativa, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos afirma que “[...] en los regímenes democráticos, el concepto de seguridad frente a la amenaza de situaciones

---

<sup>11</sup> Una descripción más detallada de este proceso simultáneo puede encontrarse en: Prats., Joan. “América Latina y los desafíos actuales del desarrollo” en II Congreso Interamericano del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Venezuela, 1997, pp. 1-17.

<sup>12</sup> De acuerdo con datos recabados por Latinobarómetro y expuestos por Franz Vanderschueren, entre el año 1980 y el año 1995 el porcentaje de personas que declararon haber sido víctimas de un delito aumentó significativamente. Mientras en el año 1980 el porcentaje en la región ascendía a 29%, en el año 1995 el porcentaje de personas que había sido víctima de algún delito aumentó a 38%. Un estudio más puntual puede encontrarse en: Vanderschueren, Franz. *Et, al. Guía para la prevención local: hacia políticas de cohesión social y seguridad ciudadana*. Organización de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, Chile, 2009, capítulo I.

<sup>13</sup> Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal y Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2014). *Indicadores sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos de la SSPDF*, p. 41.

delictivas o violentas se asocia a la seguridad ciudadana y se utiliza en referencia a la seguridad primordial de las personas y grupos sociales. Del mismo modo, la seguridad ciudadana se refiere a la seguridad de todas las personas y grupos, tanto en las zonas urbanas como en las rurales.”<sup>14</sup>

Bajo este mismo tenor, Juan Salgado - catedrático del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) experto en temas relacionados a la seguridad ciudadana- expone que dicho paradigma hace su aparición en América Latina cuando “[...] distintos países de la región se involucraron en procesos integrales de reforma policial que siguieron las líneas filosóficas y operativas de ubicar a la ciudadanía en el centro de las políticas de seguridad y de adoptar una visión transversal de los derechos humanos.”<sup>15</sup> Al respecto, cabe mencionar que los ejemplos latinoamericanos más emblemáticos de esta reforma policial que sitúa a la ciudadanía en el centro de la política de seguridad son la reforma de los carabineros en Chile y la reforma de la Policía Nacional de Colombia, la cual estuvo acompañada de una notable política urbana y de programas locales de seguridad y convivencia ciudadana, principalmente en Bogotá y Medellín.<sup>16</sup>

Suscribiendo la proposición de Juan Salgado, Raúl Flores – sociólogo, historiador y profesor en la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez (UACJ)- expresa que la seguridad ciudadana como paradigma tiene su origen en la América Latina democrática, por lo cual está directa e intrínsecamente asociada “[...] a la recuperación de instituciones democráticas en la región, la defensa de los derechos

---

<sup>14</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2009). *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, p.8.

<sup>15</sup> Salgado Ibarra, Juan. *Documento conceptual-metodológico sobre políticas públicas de seguridad ciudadana, capacidades institucionales para medir su desempeño y bases para el desarrollo de indicadores de esta materia*. Centro de Investigación y Docencia Económicas y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, México, 2010, p. 6.

<sup>16</sup> Una descripción más detallada de estos programas integrales de política urbana y programas de seguridad y convivencia ciudadana en Bogotá y Medellín pueden encontrarse en: Vanderschueren, Franz. *Et, al. Op.Cit.*, pp.29-32.

humanos y la exigencia hacia el Estado de las garantías de una convivencia pacífica.”<sup>17</sup>

Asimismo, el Programa de Investigación Estratégica en Bolivia (PIEB) - *think thank* especializado en investigación científica, tecnológica y social de temas estratégicos orientados a la incidencia en políticas públicas de Bolivia y de América Latina- señala que:

“La noción o concepto de seguridad ciudadana es un término utilizado hoy día en labores de seguridad pública. Los procesos de democratización iniciados en los 80' y consolidados a lo largo de la última década en América Latina han ido fortaleciendo esta redefinición. Sin embargo, la conjunción de estos procesos delinea una nueva idea de seguridad, basada en el fundamento de la libertad. Así [...] la aparición del término de seguridad ciudadana como concepto alternativo y democratizador es utilizada para re-definir tareas referentes a la seguridad pública.”<sup>18</sup>

No obstante, para Fernando García Cordero – abogado e investigador de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) especialista en procesos penales, prevención del delito y sistemas penitenciarios- la seguridad ciudadana en realidad tiene su origen en los aportes de los organismos internacionales y en el propio desarrollo de la doctrina jurídica sobre los derechos humanos, que acuñaron inicialmente la noción de *seguridad humana*.

Para efecto de esta investigación se advertirá que la seguridad humana es definida por el mismo Fernando García Cordero como:

---

<sup>17</sup>Flores Simental, Raúl. “*Seguridad pública, seguridad ciudadana y violencia*” en Raúl Flores Simental (edit.) *Sistema Socioeconómico y Geo-referencial sobre la Violencia de Género en Ciudad Juárez. Análisis de la Violencia de Género en Ciudad Juárez, Chihuahua: propuestas para su prevención (Vol.3)*. Secretaría de Gobernación, México, 2007, p.10.

<sup>18</sup> Programa de Investigación Estratégica en Bolivia (2006). *La seguridad ciudadana; entre las fronteras de lo Público y lo Privado. Una indagación sobre la participación comunitaria en la prevención del delito*. [en línea]. URL: [http://www.pieb.org/seguridadciudadana/proyecto\\_p312.htm](http://www.pieb.org/seguridadciudadana/proyecto_p312.htm)

“El establecimiento de los medios o condiciones que hacen posible el desarrollo de la persona, un proceso que exige ampliar las opciones de los individuos, desde el disfrute de una vida saludable y prolongada hasta el acceso de los recursos necesarios para un nivel de prosperidad que incluya el trabajo, la vivienda, la educación, la recreación y el ejercicio de las libertades económicas. La seguridad humana es, por tanto, una variable que depende del crecimiento, de las políticas de desarrollo y de los programas dirigidos a elevar la calidad de la vida de las personas.”<sup>19</sup>

Es evidente, pues, que la seguridad humana es una noción que está claramente influenciada por la concepción de desarrollo<sup>20</sup> que algunos organismos internacionales han venido a implementar en América Latina, dentro de los cuales destacan el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Las ideas en torno al desarrollo que estos organismos han venido a implementar en Latinoamérica trascienden la concepción del desarrollo como mero crecimiento económico, situando a aquel como el bienestar general de las personas y las oportunidades de éstas para trascender; lo cual no sólo es afín a la seguridad humana, sino resulta elemental en la seguridad ciudadana.

La noción de *desarrollo humano* fue introducida por el PNUD en los albores de los años 90', refiriendo que éste no es sinónimo de crecimiento económico, ni mucho menos puede ser direccionado únicamente por el Gobierno. Por el contrario, el PNUD afirma que el desarrollo humano consiste en la libertad que gozan los individuos para elegir entre opciones y formas de vida. De acuerdo con este organismo, los factores fundamentales que permiten a las personas ser libres en dicho sentido son tres: “1) la posibilidad de tener una vida longeva y saludable; 2)

---

<sup>19</sup> García Cordero, Fernando. “Seguridad ciudadana y derechos humanos” en Sergio García Ramírez (coord.) *La situación actual del sistema penal en México, XI Jornadas sobre Justicia Penal*. Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2011, p.36.

<sup>20</sup> Esta concepción de desarrollo está basada en los objetivos de desarrollo del milenio - comúnmente denominados “objetivos del milenio”, los cuales son ocho propósitos y objetivos que fueron fijados en la Declaración del Milenio que, a su vez, fue signada en la Cumbre del Milenio en el año 2000. Dichos objetivos representan la consolidación – por lo menos en forma- de un plan estratégico global de gestión social y desarrollo humano, mismo que comprende los compromisos asumidos por los países miembros de las Naciones Unidas en conferencias y reuniones realizadas en la década de los noventa en torno a estos temas.

poder obtener conocimientos valiosos; y 3) tener la oportunidad de adquirir los medios económicos elementales para disfrutar un nivel de vida decoroso.”<sup>21</sup>

Por lo tanto:

“El desarrollo humano es mucho más que el crecimiento o caída de los ingresos de una nación. Busca garantizar el ambiente necesario para que las personas y los grupos humanos puedan desarrollar sus potencialidades y así llevar una vida creativa y productiva conforme con sus necesidades e intereses. [...] La gente es el centro del desarrollo, pues son las mismas personas las que pueden construir las condiciones para que el desarrollo humano de todos y todas sea posible: El desarrollo de la gente, por la gente y para la gente.”<sup>22</sup>

Retomando la reconceptualización de la seguridad que esta nueva visión de desarrollo acuñada por el PNUD trajo consigo, Armando Vargas – licenciado por la UNAM y cuya tesis fue de gran ayuda en la elaboración de esta investigación– manifiesta que la seguridad ahora será vista “[...] como un asunto relacionado con el respeto por la vida y con la dignidad. La seguridad humana es, entonces, un término amplio que engloba las nociones de seguridad económica, alimentaria, medioambiental, personal, comunitaria y política.”<sup>23</sup> En consecuencia, el nuevo concepto de seguridad debe estar centrado en el bienestar de las personas y, sólo como medio para lograr lo anterior, en el mantenimiento del orden público y de las instituciones gubernamentales.

Sustentando lo antepuesto, García Cordero expresa que “[...] la seguridad ciudadana constituye una expresión que, aunque esté asociada a conceptos de seguridad interior, seguridad pública, seguridad urbana, seguridad nacional y ciudad segura, tiene un contenido mucho más amplio y remite a la seguridad primordial de las personas y de todos los grupos que integran a la sociedad.”<sup>24</sup>

---

<sup>21</sup> Para ver más, consultar Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2014). *Desarrollo Humano*. [En línea] URL: [http://www.pnud.org.co/sitio.shtml?apc=i1-----&s=a&m=a&e=A&c=02008#.VN1KHvmG\\_W4](http://www.pnud.org.co/sitio.shtml?apc=i1-----&s=a&m=a&e=A&c=02008#.VN1KHvmG_W4)

<sup>22</sup> Ídem.

<sup>23</sup> Vargas Hernández, Armando. *La seguridad ciudadana en los gobiernos municipales: conceptos básicos para el diseño de políticas públicas para prevenir integralmente la delincuencia en México*. [Tesis de Licenciatura]. Universidad Nacional Autónoma de México- Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México, 2014, p. 72.

<sup>24</sup> García Cordero, Fernando. *Op. Cit.*, p.35.

Con base en las ideas expuestas hasta ahora se puede argumentar que aunque ciertamente no existe un consenso firme en torno al surgimiento preciso del paradigma de la seguridad ciudadana en tiempo y espacio, sí existen argumentos suficientes para exponer que este paradigma se acuña en nuestro continente bajo contextos latinoamericanos comunes, en donde la convivencia pacífica de las sociedades latinoamericanas se encuentra amenazada por la existencia de tensiones y conflictos que generan conductas violentas, mismas que de acuerdo con David Carhuamaca – instructor en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la Policía Nacional de Perú- obedecen a dos causas principales: crisis económica global y crisis de valores en la región; las cuales, conjuntamente, han hecho de Latinoamérica una de las regiones más inseguras y con mayor desigualdad del mundo.<sup>25</sup>

Estas crisis que se mencionan han originado problemas en el proceso de urbanización en América Latina, reproduciendo “[...] una diversa calidad de vida en la población, siendo esta sociedad de exclusión la que genera una verdadera expansión de la violencia, un mundo de todos contra todos, una sociedad competitiva, sin valores, autoritaria y que niega la diversidad.”<sup>26</sup> Así, como afirma Grisela García – abogada argentina experta en temas de gestión pública- “[...] una sociedad es insegura si no tiene garantizadas las oportunidades para desarrollarse.”<sup>27</sup>

## **1.2. El concepto de seguridad ciudadana.**

No existe una definición incuestionable de lo que la seguridad ciudadana es, por lo que la normatividad y la doctrina no son uniformes en su conceptualización. Sin embargo, con base en la revisión anterior se puede sostener que su concepto está

---

<sup>25</sup> Carhuamaca, David. *Seguridad ciudadana: ¿Violencia o Paz?*, [s/f], [s/e] Working Paper, p. 1.

<sup>26</sup> Lafont, Ester (2005). Citado por David Carhuamaca. *Seguridad ciudadana: ¿violencia o paz?*, [s/f], [s/e] Working Paper, p.2.

<sup>27</sup> García Ortiz, Grisela. *Articulación de actores públicos y privados para la eficientización de la seguridad ciudadana en el municipio de Hurlingham*. [Tesis de Maestría]. Universidad Carlos III de Madrid- Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional, sede Argentina, 2000, p.3.

estrechamente ligado al concepto de la seguridad humana, razón por la cual contiene *per se* una carga ideológica y política claramente identificada.

En este apartado se buscará conceptualizar la seguridad ciudadana haciendo uso de algunas concepciones previas y de algunas otras que nos remitirán forzosamente a conocer la concepción de seguridad ciudadana desde la visión de organismos públicos encargados de la función de seguridad en nuestro país.

De esta manera, la primera definición a la que recurriremos para explicar qué es la seguridad ciudadana es la hecha por la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal (SSPDF), misma que en la elaboración de indicadores que permitan conocer el desempeño de esta institución en materia de protección de derechos humanos, define a la seguridad ciudadana como “[...] la situación social en la que todas las personas pueden gozar libremente de sus derechos fundamentales; a la vez que las instituciones públicas de seguridad tienen la suficiente capacidad, en el marco de un Estado de Derecho, para garantizar su ejercicio y para responder con eficacia cuando éstos son vulnerados.”<sup>28</sup>

En la misma sintonía, el PNUD define a la seguridad ciudadana como:

“El escenario social en el que todas las personas pueden gozar libremente de sus derechos fundamentales [...] De este modo, es la ciudadanía el principal objeto de la protección estatal. En consecuencia, la seguridad ciudadana deviene una condición necesaria —aunque no suficiente— de la seguridad humana que, finalmente, es la última garantía del desarrollo humano. Por consiguiente, las intervenciones institucionales destinadas a prevenir y controlar el fenómeno del delito y la violencia (políticas de seguridad ciudadana) pueden considerarse una oportunidad indirecta pero significativa para, por un lado, apuntalar el desarrollo económico sostenible y, por otro, fortalecer la gobernabilidad democrática y la vigencia de los derechos humanos.”<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal y Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2014). *Op.cit.*, p. 43.

<sup>29</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1994). *Informe sobre Desarrollo Humano*. Fondo de Cultura Económica, México, p.22.

En este sentido, debe entenderse que la seguridad ciudadana “[...] involucra la interrelación de múltiples actores, condiciones y factores; entre los cuales se encuentran la historia y la estructura del Estado y la sociedad; las políticas y programas de los gobiernos; la vigencia de los derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos; así como el escenario regional e internacional.”<sup>30</sup>

A su vez, para el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UNHABITAT), la seguridad ciudadana debe ser:

“[...] entendida como la posibilidad de vivir en un ambiente donde los derechos humanos son respetados, tanto por parte de los individuos como del Estado. La seguridad debe ser experimentada en todos los espacios, desde el más íntimo en el hogar, pasando por el entorno a la vivienda, el barrio, la comuna y la ciudad en su conjunto. En este contexto, el derecho a la seguridad es un bien público que está estrechamente ligado a otras dimensiones sociales [...] No es una demanda ni una política aislada. El ciudadano que demanda seguridad pide paralelamente política urbana y política social de inclusión. La seguridad es un derecho que cristaliza un conjunto de demandas sociales frente al riesgo y al mismo tiempo es transversal a las demandas sociales. Quien quiere una política educacional, de vivienda o de transporte pide que la seguridad esté incorporada en ella.”<sup>31</sup>

Con base en las enunciadas conceptualizaciones y en la revisión documental realizada, en esta investigación se entenderá por seguridad ciudadana a aquella situación social, política y económica en la que el disfrute de los derechos de las personas está plenamente garantizado por el Estado – entendido como un todo- y como tal, no sólo involucra al sector gubernamental, sino también la participación ciudadana con un criterio de corresponsabilidad.

No obstante, al ser la seguridad ciudadana un término vivo dentro de la teoría social no puede conceptualizarse en un solo y rígido enunciado, por lo que de acuerdo con Pablo Moloeznik - docente, investigador y experto en Derechos Humanos y Seguridad Nacional- también se entenderá por ésta a aquel proceso de fortalecimiento del Estado de Derecho que neutraliza las amenazas de violencia entre

---

<sup>30</sup> Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal y Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2014). *Op.cit.*, p. 15.

<sup>31</sup> UNHABITAT (2008). Citado por Vanderschueren, Franz. *Op.Cit.*, p. 13.

la población y permite su coexistencia pacífica y segura; o aquella estrategia destinada a mejorar la calidad de vida de la población a través de acciones comunitarias para prevenir la criminalidad y del acceso a un sistema de justicia eficaz y de una educación basada en valores familiares y cívicos.<sup>32</sup>

En consecuencia, las conceptualizaciones anteriores clarifican que la seguridad ciudadana no se concentra únicamente en el mantenimiento del orden público, el cual es visto sólo como un medio para garantizar el bienestar de las personas y el pleno ejercicio de sus derechos.

Una vez establecido lo anterior, puede argumentarse que la seguridad ciudadana se ve amenazada cuando un Estado no cumple con la función de brindar protección ante la delincuencia y la violencia extendida en su territorio, lo que tautológicamente deriva en el débil gozo de los derechos fundamentales de cada individuo. Resultado de lo anterior es el quiebre de la relación básica entre gobernantes y gobernados.

Así, la seguridad ciudadana no sólo puede, sino debe ser concebida como enfoque de política pública, por lo que un modelo policial que haga suyos los principios de aquella significaría, entre otras cosas, la transformación de las condiciones en las que se desarrolla la función policial en la entidad.

En el progreso de esta investigación se sugerirá que la seguridad ciudadana como enfoque de política pública debe ser aplicada en la reformulación del actual modelo policial en Michoacán y del que se busca implementar (Mando Unificado Policial), por lo que dicha acción nos remitiría a considerar que este nuevo esquema tendría que ser: 1) integral (por abarcar sistemáticamente el respeto de los derechos humanos en su conjunto), 2) participativo (por la intervención permanente de la

---

<sup>32</sup> Estas concepciones están basadas en las nociones expuestas por Marcos Pablo Moloeznik en su participación dentro del Simposio Retos de la seguridad ciudadana y el mando único policial en Jalisco. Para ver más, consultar Moloeznik, Pablo. "Retos y perspectivas de la seguridad ciudadana en Jalisco" en *Memorias del Simposio Retos de la seguridad ciudadana y el mando único policial en Jalisco*. Universidad de Guadalajara y Congreso del Estado de Jalisco. México, 2014, pp. 122-123.

población involucrada y por favorecer la democratización de la sociedad) y 3) universal (por su cobertura sin exclusiones ni discriminaciones de ningún tipo).<sup>33</sup>

Con base en las conceptualizaciones retomadas con anterioridad, se reconoce que para este trabajo el concepto de seguridad ciudadana es el más adecuado para atender la problemática en estudio, pues permite abordar los problemas de violencia, impunidad y desconfianza en las autoridades de seguridad y justicia desde una perspectiva de derechos humanos. En consecuencia, el paradigma de la seguridad ciudadana “[...] deriva pacíficamente hacia un enfoque centrado en la construcción de mayores niveles de ciudadanía democrática con la persona como objetivo central de las políticas, a diferencia de la seguridad del Estado o del orden político”<sup>34</sup>, por lo que dicho enfoque es útil para abordar las mencionadas problemáticas al hacer hincapié en el fortalecimiento de la participación ciudadana en temas de seguridad y en esquemas policiales centrados en la protección de la persona.

Llegados a este punto resulta necesario recalcar que lo expuesto hasta este momento nos brinda ya un primer punto de partida hacia una concepción de seguridad ciudadana que sume en el diseño de un nuevo esquema de operación policial en Michoacán, que a su vez ayude a devolver la confianza ciudadana en las instituciones policiales de la entidad; lo que constituye el punto medular de esta investigación.

### **1.3. El concepto tradicional de seguridad pública en México frente al paradigma de la seguridad ciudadana: *estadocentrismo vs antropocentrismo*.**

Una de las características más particulares de las sociedades modernas es que viven obsesionadas con la búsqueda de la seguridad en los territorios que habitan. La sociedad mexicana no sólo repite este patrón, sino que ante el actual clima de

---

<sup>33</sup> Una descripción más detallada de lo anterior puede encontrarse en Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal y Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2014). *Op.cit.*, pp. 40 - 41.

<sup>34</sup> *Ibidem*, p. 41.

inseguridad imperante en la mayor parte del territorio nacional lo exagera. Lo anterior justifica que este problema se haya convertido en el más grave y apremiante dentro de la actualidad nacional, el cual se ha acentuado y profundizado en Michoacán.

Frente a ello, las soluciones que comúnmente se plantean los agentes gubernamentales para combatir a dicha problemática suelen fluctuar entre medidas punitivas drásticas para combatir la criminalidad y medidas enfocadas en la prevención del delito con base en una política urbana definida acorde a las necesidades de la política a implementar. Históricamente se ha optado por la contención del problema, estrategia que se circunscribe en la primera de las opciones mencionadas. No obstante, en Michoacán – y recientemente en algunas zonas de Guerrero, Veracruz y Estado de México- la sociedad civil ha optado por una alternativa diferente: su organización para crear mecanismos de protección frente a actos criminales. Lo concerniente a esta alternativa se retomará en el siguiente capítulo, cuando se aborde lo referente a los grupos de autodefensa en Michoacán.

Por otra parte, algunos de los enfoques teóricos que refieren a tan apremiante problemática en nuestro país sugieren que ésta tiene una naturaleza multicausal y plurisocial, por lo que la respuesta a este problema debe ser integral y diversa; es decir, no existe una panacea ni mucho menos una sola forma de atacar al mismo.

En este trabajo se cree que esa respuesta integral está contenida dentro del paradigma de la seguridad ciudadana, pues no debemos olvidar que el sello particular de ésta es precisamente la multiplicidad de aristas y posibilidades de acción para lograr la reducción de la violencia y la delincuencia en cualquier territorio en el que se implemente. Asimismo, aquí se piensa que la prevención del delito representa una opción mucho más integral y completa a la hora de combatir verdaderamente a esta problemática, por lo que el hecho de que sea la seguridad ciudadana el paradigma en el cual la prevención - que a su vez conlleva a una relación más estrecha entre ciudadanos y autoridades- tenga mayor énfasis,

importancia y trascendencia, la hace *per se* una opción viable y consecuente con lo que se busca proponer y visualizar en esta investigación.

En la cara opuesta, el sello característico del paradigma tradicional de la seguridad pública sugiere que a mayor castigo menor será el número de delitos que se cometan. Sin embargo, y como se verá más adelante, la realidad mexicana dista mucho de sustentar lo antepuesto.

Es precisamente por lo anterior que en este apartado trataremos de brindar el panorama general del cómo están organizadas las funciones de seguridad y procuración de justicia en nuestro país, mismas que, aunque ciertamente emplean matices de prevención y participación ciudadana en lo que respecta a la seguridad, operan claramente bajo un proceso tradicional de seguridad y justicia penal.

En este sentido, es claro que la seguridad pública y la seguridad ciudadana representan dos paradigmas, si bien comunes en que ambos simbolizan una acción gubernamental para combatir los problemas de delincuencia y violencia en un territorio determinado, diferentes en su forma de combatir a éstos y en el papel que desempeña la ciudadanía en esta labor.

Así, como afirma Juan Salgado, el paradigma de la seguridad pública es fundamentalmente *estadocéntrico*, pues “[...] concibe a las instituciones estatales como responsables directas de la seguridad [...] y centra sus acciones en el mantenimiento de la paz y el orden público [...] por lo que sus políticas se dirigen a la preservación de la gobernabilidad.”<sup>35</sup> En consecuencia, este paradigma tradicional fundamenta que la violencia afecta a las instituciones estatales, pero nunca hace mención que también se afecta la calidad de vida de las personas residentes en el territorio estatal.

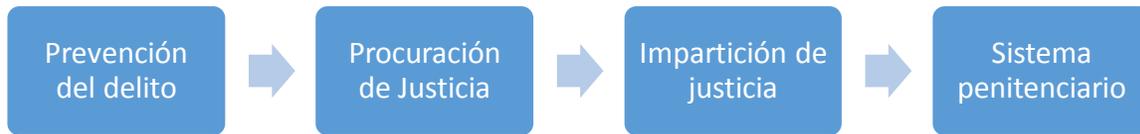
El esquema en el que opera este paradigma en México se define por el siguiente *continuum*<sup>36</sup>:

---

<sup>35</sup> Salgado Ibarra, Juan. *Op. Cit.*, p. 5.

<sup>36</sup> El término *continuum* es retomado de Juan Salgado, quien lo emplea para referirse a la concatenación de las funciones del Proceso de Seguridad Pública y Justicia Penal y a la interdependencia que hay en las tareas

**Imagen 1. Continuum del proceso de seguridad pública y justicia penal en México.**



Fuente: Elaboración propia.

- **Prevención del delito.** La prevención del delito como temática esencial para la comprensión del paradigma de la seguridad ciudadana se desarrollará más adelante en este capítulo, por lo que por el momento sólo se advertirá que esta función comprende las tareas primordiales desempeñadas por las distintas estructuras policiales municipales y estatales en nuestro país, siendo las de patrullaje, prevención y detención en flagrancia las principales actividades de estos cuerpos policiales. El Poder Ejecutivo (municipal y estatal) es el encargado de este primer eslabón.
- **Procuración de justicia.** Es el segundo eslabón de este *continuum*, mismo que se caracteriza por la averiguación policial de los delitos denunciados ante el Ministerio Público, así como la intervención y persecución de los mismos. De esta manera, los delitos del fuero común son investigados por los Ministerios Públicos Estatales, mientras que los delitos del fuero federal son competencia de la Procuraduría General de la República a través del Ministerio Público Federal. El Poder Ejecutivo (estatal y federal) es el encargado de esta función.
- **Impartición de justicia.** Esta función es la única que no está a cargo directamente del Poder Ejecutivo (ya sea municipal, estatal y/o federal), siendo competencia del Poder Judicial (estatal o federal). Los delitos del

---

que realizan las instituciones encargadas de cada una de las etapas/eslabones que componen dicho Proceso. En este sentido, la palabra *continuum* alude a una secuencia continua cuyos elementos/eslabones/etapas contiguos no son esencialmente diferentes (procuración e impartición de justicia), no así los que inician y finalizan la secuencia, quienes generalmente refieren situaciones significativamente diferentes (prevención del delito y sistema penitenciario).

fuero común son materia de los respectivos poderes judiciales estatales, mientras que los delitos del fuero federal se circunscriben al Poder Judicial de la Federación. En este tercer eslabón se administra la justicia conforme a las normas jurídicas prescritas, una vez que se han desahogado todas las pruebas tanto del lado acusador como del acusado.

- **Sistema penitenciario.** Está a cargo del Poder Ejecutivo (estatal y federal) y consiste en la ejecución de las sentencias dictadas en el eslabón previo (impartición de justicia). Es preciso mencionar que actualmente está en marcha la implementación del modelo acusatorio oral (que tiene un periodo de instrumentación o *vacatio legis* de ocho años, terminando éste en 2016), mismo que desarrolla la figura de Juez de Ejecución de Sentencias, el cual buscará que los derechos de los reclusos sean respetados. Al respecto, Juan Salgado advierte que si bien la administración de los centros penitenciarios estatales y/o nacionales y la política penitenciaria nacional y/o estatal sigue siendo responsabilidad del Ejecutivo, cada vez más el Poder Judicial tiene mayor escrutinio e injerencia en ello.

Lo anteriormente descrito constituye, en términos generales, la concepción de la seguridad pública y justicia penal que domina, condiciona y limita el escenario mexicano. Además, cabe destacar que este esquema tiene un carácter punitivo-represivo, pues según Marcos Pablo Moloeznik aún persisten los siguientes vestigios:<sup>37</sup>

- Modelo de seguridad pública que responde a una visión *estadocéntrica*.
- La preminencia de los factores cuantitativos sobre los intangibles.
- La asignación de recursos a favor de la infraestructura y el equipamiento policial, en detrimento de la profesionalización del factor humano y la canalización de las energías sociales.
- La subestimación, cuando no exclusión, de la participación ciudadana; misma que se emplea sólo en los planes y discursos.

---

<sup>37</sup> Moloeznik, Marcos Pablo. "Balance de la función de seguridad pública en México" en Luis González Placencia (coord.). *Aproximaciones empíricas al estudio de la inseguridad: 11 estudios en materia de seguridad ciudadana*. Miguel Ángel Porrúa, México, 2007, p. 218.

Con base en lo expuesto por Pablo Moloeznik, y de una profunda revisión documental al respecto, se puede identificar un fenómeno muy claro que ha marcado el rumbo de la función de seguridad pública en nuestro país en los últimos sexenios. Dicho fenómeno es la militarización de la seguridad pública, la cual obedece a cuatro principales factores:<sup>38</sup>

1. Una errónea interpretación de la seguridad nacional que ha mandado a los militares a las calles, transfiriendo a los cuerpos policiales a un segundo plano en esta función.
2. Excesiva politización de la seguridad pública, provocando que los directores generales, mandos medios y superiores de las diversas instituciones policiales sean más una designación política que un nombramiento basado en el mérito.
3. Ausencia de un modelo policial claro y carente de innovación que ve cómo la delincuencia es más organizada que su accionar.
4. Un modelo de seguridad pública obsoleto que no considera esencial la participación ciudadana en su desenvolvimiento.

Lo descrito hasta este momento en torno a la seguridad pública es el reflejo de su composición y desenvolvimiento a lo largo de los últimos años en nuestro país. En suma, la seguridad pública como paradigma no contempla la participación ciudadana como elemento vital de su accionar, pues está más bien dirigida a otros fines, que si bien no son ajenos al bienestar de las personas, tampoco comprenden su objeto principal.

Por el contrario, el paradigma de la seguridad ciudadana se basa en una perspectiva *antropocéntrica*. “Es decir, ubica a la ciudadanía en el centro de las políticas de

---

<sup>38</sup> Dichos factores son expuestos por Pablo Moloeznik en su texto *Balace de la función de seguridad pública en México*, publicado en *Aproximaciones empíricas al estudio de la inseguridad: 11 estudios en materia de seguridad ciudadana*, pp. 218-220. Es necesario recordar que en la introducción de este trabajo se estableció que la militarización de la seguridad pública, de acuerdo con el Propio Marcos Pablo Moloeznik, será concebida como aquella estrategia que privilegia el componente militar en la búsqueda de la recuperación de los espacios públicos y la generación de condiciones mínimas de seguridad comunitaria; esto es, la denominada estrategia en el modo de acción directa, fundada en el empleo o la amenaza de las fuerzas armadas, consideradas el medio principal.

seguridad y adopta una visión transversal de derechos humanos que concibe a la seguridad como un derecho inalienable e involucra activamente a la *población* en la búsqueda de soluciones para ejercer ese derecho, y a las instituciones estatales para garantizarlo.”<sup>39</sup> Lo antepuesto remite a observar que la seguridad ciudadana no se concentra únicamente en el mantenimiento del orden público, el cual es visto sólo como un medio para garantizar el bienestar de las personas y el pleno ejercicio de sus derechos, lo cual hemos advertido y sustentado desde el apartado 1.1 de esta investigación.

De igual forma, dicho paradigma trasciende la visión *estadocéntrica* en el sentido que bajo su tenor las entidades gubernamentales no son las únicas responsables del funcionamiento de las políticas de seguridad implementadas, sino que la ciudadanía adquiere cierto grado de corresponsabilidad en las mismas al participar en el diseño, implementación y evaluación de éstas.

Para clarificar esquemáticamente estas discrepancias entre el paradigma tradicional de la seguridad pública que impera en México y el paradigma de la seguridad ciudadana sobre el cual se diseñará la propuesta de esquema policial para Michoacán, Armando Vargas esquematiza algunas de estas diferencias en la siguiente tabla:

---

<sup>39</sup> Salgado Ibarra, Juan. *Op. Cit.*, p. 6.

**Tabla 1. Diferencias entre los paradigmas de seguridad pública y seguridad ciudadana.**

Característica	Seguridad pública	Seguridad ciudadana
<b>Objetivos</b>	Asegurar el orden público para mantener la estabilidad estatal y la conservación del régimen y su gobernabilidad.	Asegurar el pleno ejercicio de los derechos humanos de las personas.
<b>Rol de las instituciones estatales</b>	Son las únicas participantes en las fases de prevención del delito, procuración e impartición de justicia.	Son coordinadoras en las tareas de prevención del delito, mismas que se caracterizan por su integralidad y la inclusión de múltiples actores sociales, especialmente a los ciudadanos.
<b>Principios que le dan contenido</b>	Prevención/Combate. Persecución. Investigación. Sanción.	Prevención integral delito. Intervención local. Derechos Humanos.
<b>Modos de acción</b>	Despliegue de fuerzas policiales. Despliegue de fuerzas militares. Endurecimiento del sistema penal.	Prevención social, situacional y comunitaria del delito. Participación ciudadana. Estructura policial de proximidad. Consejos de participación ciudadana y juntas zonales de seguridad.
<b>Marco Jurídico</b>	CPEUM Constituciones estatales. Reglamentos municipales. Código penal.	CPEUM Constituciones estatales. Reglamentos municipales. Acuerdos consensuados entre autoridades y ciudadanía en su conjunto.
<b>Rol del ciudadano.</b>	Víctima Denunciante.	Víctima Denunciante. Coproductor de seguridad. Principal destinatario de la seguridad.

Fuente: Armando Vargas. *La seguridad ciudadana en los gobiernos municipales: conceptos básicos para el diseño de políticas públicas para prevenir integralmente la delincuencia en México*, p.111.

NOTA: Algunas características son de mi autoría, pero el formato y contenido original son del autor mencionado.

Armando Vargas precisa que si bien ambos paradigmas difieren en su fin último y en sus mecanismos para llegar a él (*estadocentrismo vs antropocentrismo*), no deben ser necesariamente entendidos como mutuamente excluyentes, pues la tabla anterior permite observar que en el peor de los escenarios la seguridad ciudadana puede funcionar como complemento de políticas de seguridad pública que se circunscriban a la prevención del delito, lo que por inercia impactaría incluso en el espectro de la procuración de justicia. Además, de acuerdo con la *Declaración de San Salvador sobre Seguridad Ciudadana en las Américas*, aprobada en 2011 en el marco de la XLI Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos

(de la que México es miembro), se establece a la seguridad ciudadana como “ámbito de la seguridad pública”<sup>40</sup>, por lo que no deben ser necesariamente entendidas como dicotómicas.

#### **1.4. La prevención de la violencia y la delincuencia desde los enfoques propuestos por la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.**

Al igual que la seguridad ciudadana en su conjunto, la prevención de la violencia y la delincuencia es una noción *viva* dentro de las prácticas gubernamentales y no gubernamentales para mejorar la seguridad de los territorios locales, por lo que sus conceptualizaciones varían según el paradigma y marco institucional en los que se implementan.

Regularmente *la prevención* se circunscribe en la primera etapa del proceso de seguridad pública y justicia penal de casi todos los marcos institucionales internacionales, incluyendo, por supuesto, el mexicano. Lo anterior se debe a su naturaleza misma, al estar encaminada a reducir la presencia de cualquier fenómeno delictivo y violento antes que combatirlo con la fuerza pública.

Al respecto, el sistema de seguridad pública y justicia penal mexicano tiene la función manifiesta de prevenir el delito (*vid. supra*); sin embargo, algunos expertos consideran que “[...] la pena como instrumento principal de este sistema falla en lo que respecta a la función de prevención de la criminalidad”<sup>41</sup>, por lo que Ricardo Rodríguez Luna – investigador especialista en temas de violencia de género y prevención del delito- manifiesta que la prevención del delito progresivamente se ha desplazado hacia nuevas formas de intervención *proactiva* anteriores a la comisión del delito, lo que representa la naturaleza más pura de esta práctica.

---

<sup>40</sup> Para ver más, consultar Organización de los Estados Americanos (2011). *Declaración de San Salvador sobre Seguridad Ciudadana en las Américas*. [En línea]

URL: [http://www.oas.org/es/centro\\_noticias/comunicado\\_prensa.asp?sCodigo=S-37](http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=S-37)

<sup>41</sup> Baratta, A. (1998). Citado por Ricardo Rodríguez Luna. “La participación de la ciudadanía en la prevención del delito: estudio de caso en la ciudad de México” en *Aproximaciones empíricas al estudio de la inseguridad: 11 estudios en materia de seguridad ciudadana*, p. 228.

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) ha definido a la prevención del delito como el conjunto de “[...] estrategias y medidas que buscan reducir los riesgos de infracción y los efectos perjudiciales que estos últimos pudiesen causar en las personas y en la sociedad - incluyendo el miedo al crimen- combatiendo para ello sus múltiples causas.”<sup>42</sup> En este sentido, dichas estrategias no sólo están dirigidas a prevenir los delitos, sino también los comportamientos indeseables. De ahí que se encaminen más hacia la reducción del crimen que al arresto y sanción de los delincuentes.

En consecuencia, para México Evalúa – asociación que se enfoca en el análisis y evaluación de la operación gubernamental en diversos ámbitos, incluida la seguridad pública- “la prevención del delito refiere a las acciones enfocadas a disminuir las amenazas, el riesgo y las oportunidades de que el delito ocurra mediante la identificación y eliminación de las causas, elementos de oportunidad y condiciones sociales que permiten que la delincuencia se desarrolle y fortalezca.”<sup>43</sup>

Llegados a este punto, conviene a la investigación advertir que no existe sólo una estrategia y/o ámbito para prevenir la violencia y la delincuencia, por lo que en el desarrollo de este apartado se buscará describir los *ámbitos* de la prevención de la violencia y la delincuencia aludidos en el artículo 6º de la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (LGPSVD): *el situacional, el social, el comunitario y el psicosocial*; mismos que de acuerdo con el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia:

---

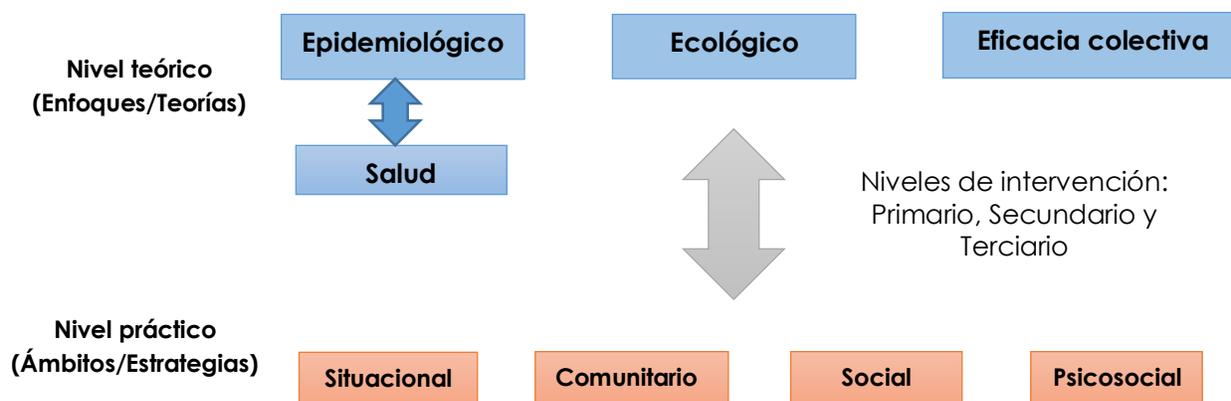
<sup>42</sup> Organización de las Naciones Unidas (2002). Citado por Valérie Sagant y Margaret Shaw. *Op.cit.*, p.1.

<sup>43</sup> México Evalúa (2014). *Prevención del delito en México, ¿dónde quedó la evidencia? México*, p. 10.

“[...] se sustentan en tres teorías que explican las distintas aristas de la violencia y la delincuencia. **La teoría ecológica del delito** (modelo sistémico que orienta la atención de problemas delictivos en todos sus ámbitos de desarrollo), la **teoría epidemiológica del delito** (centra la atención en los factores de riesgo y factores protectores) y la **teoría de la eficacia colectiva** (entiende el problema de la criminalidad como algo colectivo en lo que influye el contexto de desarrollo de las personas por lo que busca propiciar comunidades más organizadas, con mayor nivel de solidaridad y confianza, más cohesionadas y por tanto, comunidades más seguras).”<sup>44</sup>

En este tenor, no podemos dejar de lado que de acuerdo con el *Proyecto de Apoyo y Difusión de Programas de Prevención del Delito*, elaborado por el Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (CESC) de la Universidad de Chile, “[...] la violencia se entiende como un problema de **salud pública**, cuya génesis es multicausal y sobre el cual intervienen una serie de factores de riesgo. Consecuentemente, al focalizarse en dichos factores es posible disminuir la ocurrencia de la violencia y de la actividad delictual.”<sup>45</sup>

**Imagen 2. Enfoques y ámbitos de la prevención de la violencia y la delincuencia.**



Fuente: Elaboración propia con base en lo dispuesto por la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia y el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018.

<sup>44</sup> Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018. Diario Oficial de la Federación (2014). [En línea]

URL: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5343087&fecha=30/04/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343087&fecha=30/04/2014)

<sup>45</sup> Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (2004). “Apoyando la prevención en América Latina” en *Proyecto de Apoyo y Difusión de Programas de Prevención del Delito*. Boletín no.1, octubre de 2004, p. 4.

Advertido lo anterior, es ahora momento de precisar que dichas estrategias no se emplean de forma única e independiente; es decir, la puesta en práctica de cada uno de éstos en las políticas preventivas de algunos países ha originado, según Ricardo Rodríguez Luna, un universo variopinto de posiciones pragmáticas en torno a ellos, siendo precisamente estas posiciones las que han mostrado la existencia de distintos momentos de la prevención (niveles de intervención), dentro de los cuales podemos encontrar la *prevención primaria, secundaria y terciaria*.

La prevención *primaria* “[...] constituye una serie de medidas generales dirigidas al conjunto de la sociedad con la finalidad de favorecer los comportamientos legales [...] por lo que las estrategias normalmente son a largo plazo y se requiere, en muchas ocasiones, la puesta en marcha de políticas públicas que implican diversos sectores de la sociedad.”<sup>46</sup> Lo anterior refiere que la prevención primaria centra su accionar en el contexto social con la intención de crear las condiciones óptimas que engendren comportamientos legales. Es decir, la prevención temprana de violencia intrafamiliar, la educación y socialización, las campañas de comunicación masivas y la vigilancia familiar (ámbito social), así como la organización vecinal (ámbito comunitario) y la focalización en puntos críticos, la reducción de oportunidades y los sistemas de alarmas y de rejas, etc., (ámbito situacional) comprenden estrategias circunscritas a este nivel de intervención.

Por su parte, la *prevención secundaria* “[...] concreta programas específicos dirigidos a evitar las infracciones y factores específicos de riesgo (sea en el ángulo de la víctima o en el delincuente) y a vecindarios vulnerables”.<sup>47</sup> En consecuencia, está dirigida a la identificación e intervención temprana en los individuos o grupos en situación de riesgo delictivo. México Evalúa expone que ésta “[...] busca identificar el desarrollo potencial de actividades delictivas de individuos o grupos vulnerables en las zonas de alto riesgo e intervenir en su dinámica y calidad de vida de tal forma que no cometan delitos.”<sup>48</sup> Un ejemplo claro de esto son los Proyectos Urbanos Integrales (PIU) en Medellín, Colombia; en donde ante la existencia de

---

<sup>46</sup> Rodríguez Luna, Ricardo. *Op.Cit.*, p. 230.

<sup>47</sup> Van Dijk, J.M & De Ward. (1999). Citado por Ricardo Rodríguez Luna. *Op.cit.*, p. 230.

<sup>48</sup> México Evalúa (2014). *Op. Cit.*, p. 11.

barrios dominados por la violencia y grupos armados, y en donde la presencia del Estado era escasa y básicamente se percibía sólo en acciones represivas muy violentas, el municipio de Medellín se propuso actuar de manera integral y focalizada en los lugares más conflictivos a través de la recuperación de localidades, con la intención de hacer ver a la comunidad como agente ejecutor en proyectos de corto alcance.

Finalmente, la *prevención terciaria* es puesta en práctica cuando ya se han cometido infracciones a la ley, por lo que está dirigida elementalmente a evitar la reincidencia. Por lo tanto, en este momento de la prevención (o nivel de intervención) se busca evitar que los delincuentes identificados y procesados vuelvan a cometer delitos.

Los anteriores momentos constituyen un primer *enfoque* de prevención, el cual se encuentra organizado de acuerdo al grado de desarrollo del fenómeno delictivo. En este sentido, México Evalúa advierte que aunque los tres momentos no son excluyentes, es importante determinar cuál es el prioritario de acuerdo al contexto y a los objetivos definidos, por lo que resulta igualmente fundamental identificar cuáles son las condiciones locales que requieren un mayor grado de intervención de acuerdo al diagnóstico establecido.

Un segundo *enfoque* de prevención es el que está estructurado de acuerdo a la estrategia operacional, por lo que bajo éste podemos distinguir los cuatro ámbitos de prevención del delito aludidos en la LGPSVD: *el situacional, comunitario, social y psicosocial*.

#### **1.4.1. La prevención situacional.**

La *prevención situacional* surge en la década de los 90', cuando el modelo reactivo comenzó a desplazarse hacia mecanismos afines a este tipo de prevención, la cual considera que “[...] la motivación para cometer un delito puede ser resultado de una combinación de variables situacionales inmediatas, aspectos altamente específicos en la historia del individuo y factores relacionados con las circunstancias presentes

de la persona.”<sup>49</sup> Así, Ricardo Rodríguez afirma que la prevención situacional consiste en una serie de medidas “[...] que sin intervenir en las condiciones sociales, evitan la comisión de algunos delitos, ya que priorizan la intervención sobre las *situaciones* y *oportunidades* que propician el cometer delitos.”<sup>50</sup>

En este mismo orden de ideas, José María Rico – abogado especialista en criminología y consultor sobre temas policiales- expone que el postulado básico de la prevención situacional “[...] es que el delito resulta en gran medida de elecciones influenciadas por aspectos concretos e inmediatos de las situaciones en que puede encontrarse un infractor potencial.”<sup>51</sup>

Analizando lo anterior se puede argumentar que la prevención situacional gira alrededor de la idea que la intervención en el espacio físico y/o factores ambientales, así como en los factores de proximidad (programas de vigilancia, ya sea presencial – rondines de patrullas- o digitalmente – circuitos cerrados de TV, entre otros) que fecundan conductas criminales puede tener un efecto reductor en la incidencia y prevalencia de éstas, en cuanto se busca anticipar al razonamiento del agresor, estableciendo mayores dificultades para su accionar.<sup>52</sup>

Bajo estos argumentos, Marcus Felson y Ronald V. Clarke – investigadores, catedráticos y expertos estadounidenses en justicia criminal- manifiestan concisa y coloquialmente la esencia en la que opera este tipo de prevención: la oportunidad causa el delito; la ocasión hace al ladrón. Este principio, exponen, ha generado diez sub-principios de la oportunidad delictiva, los cuales se exponen a continuación:

---

<sup>49</sup> Ídem.

<sup>50</sup> Rodríguez Luna, Ricardo. *Op. Cit.*, p. 229.

<sup>51</sup> Rico, José María. “El rol policial” en Lucía Dammert (edit.). *Ciudad y seguridad ciudadana en América Latina*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Chile, 2005, p. 21.

<sup>52</sup> No obstante, habrá que considerar que el accionar del agresor es siempre dinámico, buscando las formas de sortear los obstáculos, por lo que las medidas situacionales deben estar en constante revisión y actualización. Una aclaración más profunda de este aspecto puede encontrarse en: Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (2004). *Op.Cit*, p. 4.

**Imagen 3. Los diez sub-principios de la oportunidad y el delito.**

**(1)**

Las oportunidades desempeñan un papel en la causación del delito.

- El principio refiere que todo delito es posible de cometer cuando se tenga siquiera una mínima oportunidad de hacerlo, por lo que se debe trabajar en que no existan las oportunidades para la comisión de los delitos.

**(2)**

Las oportunidades delictivas son sumamente específicas.

- No existe sólo un factor de oportunidad que sea aplicable para todos los delitos. De hecho, las oportunidades para delinquir son sumamente específicas para cada grupo de delitos y delincuentes, lo que depende de un escenario concreto y un *modus operandi*. En este sentido, puesto que los delitos son distintos, las disminuciones de oportunidad son también muy determinadas. Eliminar una oportunidad de un delito puede no tener efecto sobre otro.

**(3)**

Las oportunidades delictivas están concentradas en el tiempo y el espacio.

El hecho de que las personas y las propiedades estén distribuidas por todos lados no significa que las oportunidades de delito estén igualmente repartidas, porque:

1. Muchas cosas y personas no son los objetivos de un delito.
2. Muchos lugares son desfavorables para la realización de un delito.
3. Un lugar puede ser perfecto para cometer un delito, pero no así el momento, y viceversa.
4. Quienes podrían dispersar la realización de un delito no están en todas partes, como tampoco están en todos lados los delincuentes.

**(4)**

Las oportunidades delictivas dependen de los movimientos cotidianos.

- Si los vendedores de bebidas y tentempiés buscan las multitudes, también lo hacen los carteristas, los ladrones de equipaje y los “tironeros”. Otros delincuentes prestan más atención a la ausencia de gente. Lo importante es determinar la relación delito/delincuente en la actividad cotidiana.

**(5)**

Un delito crea oportunidades para otro.

- Una vez embarcado en un delito, el sujeto puede verse involucrado sin planearlo en otros delitos a causa de las oportunidades que aparecen en el transcurso de la comisión del hecho delictivo.



### Algunos productos ofrecen oportunidades delictivas más tentadoras.

- Los objetos tecnológicos livianos, pequeños y fáciles de transportar favorecen la comisión de delitos, al ser más atractivos a los delincuentes y fáciles de robar.



### Los cambios sociales y tecnológicos producen nuevas oportunidades delictivas.

- Los productos son más vulnerables al robo en su etapa de comienzo/crecimiento de la oferta y la demanda, debido al "mercado masivo". Sin embargo, la mayoría de estos productos llegan, por proceso, a alcanzar una fase de "saturación", donde pierde interés su robo en función de que "todos lo tienen".



### Las oportunidades delictivas pueden reducirse.

De no ser cierto que reducir las oportunidades ayudase a evitar el delito, nadie se tomaría la molestia de adoptar ciertas precauciones rutinarias como, por ejemplo, cerrar los coches y casas con llave, guardar el dinero en lugares seguros, aconsejar a los niños que eviten a los desconocidos y vigilar la casa de los vecinos cuando no están.



### La reducción de oportunidades no suele desplazar el delito.

- El desplazamiento del delito en gran escala no es común.



### Una reducción de oportunidades focalizada puede producir un descenso de delitos más amplio.

Reducir las oportunidades es un modelo que puede aplicarse a todos los aspectos de la vida diría, pero debe adaptarse a las particularidades de las situaciones específicas.

Fuente: Elaboración propia con base en los argumentos de Marcus Felson y Ronald Clarke. *La ocasión hace al ladrón. Teoría práctica para la prevención del delito*, pp. 213-232.

Bajo esta lógica resulta más claro que el modelo situacional de prevención del delito apunta a la reducción de oportunidades para la comisión de acciones delictivas. De este modo, las estrategias vinculadas a la prevención situacional del delito serán definidas como “[...] las medidas dirigidas a una forma de delito sumamente específica, que implican la gestión, diseño o manipulación del ambiente inmediato de forma sistemática y permanente para posibilitar la reducción de las oportunidades para cometer delitos e incrementar el riesgo percibido para un amplio rango de delincuentes.”<sup>53</sup>

En este sentido, en su libro *Situational crime prevention: successful case studies*, Ronald Clarke reconoce la existencia de dieciséis técnicas para reducir las oportunidades de comisión del delito:

*Tabla 2. Técnicas para reducir las oportunidades de comisión de delitos.*

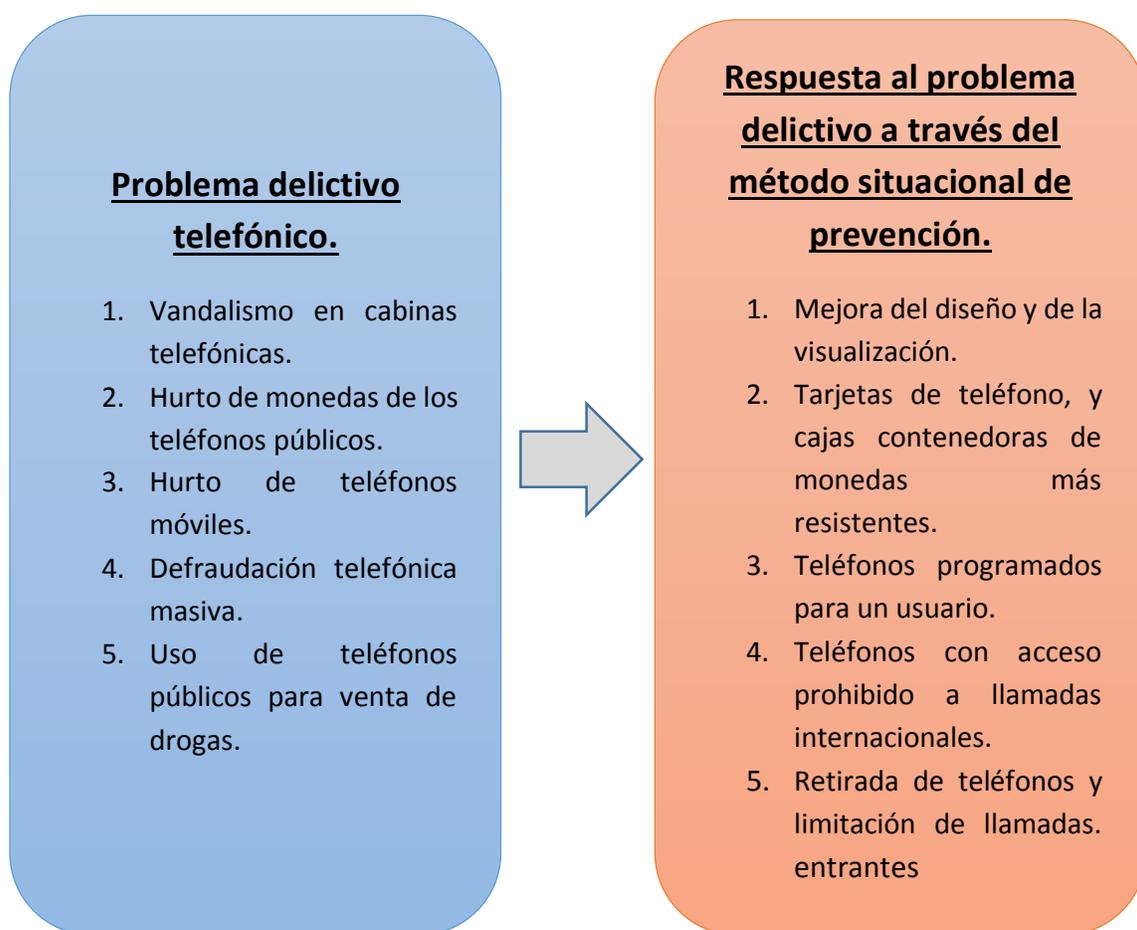
<b>Aumento del esfuerzo percibido.</b>	<b>Aumento de los riesgos percibidos</b>	<b>Reducción anticipada de recompensas.</b>	<b>Eliminación de excusas</b>
<b><u>1. Endurecer/dificultar los objetivos.</u></b> Candados para los volantes de los vehículos/ ventanas con barrotes y protecciones.	<b><u>5. Control de entradas y salidas.</u></b> Puertas con contraseñas/control electrónico de maletas.	<b><u>9. Eliminación de objetivos.</u></b> Autoestéreos removibles/tarjetas de teléfono.	<b><u>13. Fijación de normas.</u></b> Registro en hoteles/declaraciones anuales.
<b><u>2. Control de acceso.</u></b> Barreras de estacionamiento/jardines cercados.	<b><u>6. Vigilancia formal.</u></b> Guardias de seguridad/cámaras en los semáforos.	<b><u>10. Identificación de la propiedad.</u></b> Registro obligatorio de vehículos/licencias de manejo/marcaje de objetos valiosos.	<b><u>14. Estimulación de las conciencias.</u></b> Campañas de concientización: “sólo los idiotas beben y manejan”.
<b><u>3. Desviar a los delincuentes de sus objetivos.</u></b> Cierre de calles para tránsito local/paradas de autobús determinadas.	<b><u>7. Vigilancia por parte de los empleados.</u></b> Circuitos cerrados de televisión/ubicación del teléfono público.	<b><u>11. Reducción de la tentación.</u></b> Reparación rápida de los actos de vandalismo.	<b><u>15. Control de los factores de desinhibición.</u></b> Alcoholímetros/leyes que regulen el consumo de alcohol y la edad mínima para ingerirlo.
<b><u>4. Control de elementos que facilitan el delito.</u></b> Control de armas/identificador de llamadas/tarjetas de crédito con foto.	<b><u>8. Vigilancia natural.</u></b> Alumbrado público/espacio defensivo.	<b><u>12. Negación de los beneficios.</u></b> PIN para radios/limpieza de grafitis.	<b><u>16. Facilitar el cumplimiento de normas.</u></b> Contenedores de basura/fácil préstamo de libros de las bibliotecas/sanitarios públicos.

Fuente: Ronald Clarke. *Situational crime prevention: successful case studies*, p. 18. Traducción propia.

<sup>53</sup> Salazar, Felipe. “La prevención situacional del delito en espacios públicos urbanos: Rol del gobierno local” en *Lucía Dammert (edit.) Seguridad y Violencia: desafíos para la ciudadanía, FLACSO, Chile, 2007*, p. 197.

Marcus Felson y Ronald Clarke ejemplifican el accionar de la prevención situacional en el problema delictivo telefónico. Pese a advertir que la mayoría de ejemplos de prevención situacional no se circunscriben en este tipo de problemáticas, el siguiente cuadro es capaz de ilustrar la variedad de infracciones y de medidas preventivas relacionadas con un pequeño instrumento como éste, pues como se ha profundizado y recalcado en este apartado, el principio general que impregna al modelo de prevención situacional consiste en reducir las oportunidades delictivas.

*Imagen 4. Cuadro ejemplificativo de la prevención situacional del delito.*



Fuente: Elaboración propia con base en Marcus Felson y Ronald Clarke, *La ocasión hace al ladrón. Teoría práctica para la prevención del delito*. p. 222.

En síntesis, la prevención situacional pone énfasis en el escenario donde se cometen los delitos, enfocándose en eliminar, en la medida de lo posible, las situaciones que propician la ocurrencia de éstos. Sin embargo, “no busca eliminar

de raíz las tendencias delictivas a través del mejoramiento de las *condiciones que promuevan el desarrollo de la población* o sus instituciones, sino se limita a hacer las acciones delictivas menos atractivas para los delincuentes”.<sup>54</sup>

#### **1.4.2. La prevención comunitaria.**

Para entender la *prevención comunitaria* es necesario precisar que si la prevención situacional refiere a estrategias y mecanismos que tienen miras al acotamiento de las oportunidades y escenarios para delinquir, la prevención comunitaria, en cambio, está orientada al conjunto de la población y a los potenciales delincuentes. En este sentido, la prevención comunitaria es definida como el conjunto de “[...] acciones encaminadas a cambiar las condiciones sociales que mantienen y permiten el desarrollo de la violencia y la delincuencia, enfocándose en la habilidad de instituciones locales para reducir el delito. Se enfoca en la habilidad de instituciones como las familias, redes de amistades y organizaciones para prevenir el delito.”<sup>55</sup>

Lo anterior sugiere que la participación de estas instituciones sociales (que en su conjunto constituyen una comunidad) resulta fundamental en este modelo de prevención, el cual se constituye en torno a “[...] la movilización y compromiso de la comunidad, en coordinación con las autoridades, para intervenir sobre las causas que originan el delito, *principalmente a través* de las estrategias para la revitalización del territorio.”<sup>56</sup>

La prevención comunitaria se distingue entonces por ser llevada y/o protagonizada por la comunidad misma. Al respecto, Armando Vargas manifiesta que la participación de la comunidad en este modelo ha sido agrupada en tres ámbitos:<sup>57</sup>

---

<sup>54</sup> Clarke, Ronald (edit.). *Situational Crime Prevention. Successful case studies (2nd edition)*. Harrow and Heston Publishers, Estados Unidos de América, 1997. p. 2. Traducción propia. Lo que está en cursivas es de mi autoría.

<sup>55</sup> México Evalúa (2014). *Op. Cit.*, p. 11.

<sup>56</sup> Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana (CNPDP, 2011). Citado por Armando Vargas Hernández. *Op.Cit.*, p. 86.

<sup>57</sup> Vargas Hernández, Armando. *Op.Cit.*, p. 87.

1. **Organización comunitaria** basada en la movilización de los residentes hacia los fines de la prevención y de la reconstrucción del control social no gubernamental.
2. **Defensa de la comunidad** a través de varias formas de autoprotección de los ciudadanos o estrategias defensivas de carácter urbanístico y arquitectónico ante extraños ofensores.
3. **Desarrollo de la comunidad** basado en las medidas dirigidas a la reconstitución de la dimensión comunitaria y al mejoramiento conjunto de las condiciones sociales de la misma.

Teniendo como referencia los anteriores ámbitos, María Jaramillo – Maestra en Gobierno y Asuntos Públicos por la UNAM- expone que este tipo de prevención pretende reemplazar la delincuencia y la violencia por formas alternativas de convivencia que estén sustentadas en la participación ciudadana, la cual debe ser vista como motor y actor esencial en el mantenimiento del orden social, mismo que, a su vez, resulta necesario para la búsqueda del desarrollo de la comunidad.<sup>58</sup>

Finalmente, y bajo estos mismos argumentos, en su tesis doctoral *Desarrollo de un modelo conceptual para las instituciones locales de policía en México*, Juan Salgado expone que el modelo de prevención comunitaria supone la colaboración de distintos sectores sociales - generalmente locales- encaminada a lograr la reducción de la incidencia delictiva y el desorden. Así, los proyectos de prevención comunitaria “[...] comprenden esfuerzos para reducir el temor al delito (percepción ciudadana) entre la población local, así como la promoción y el eventual logro de sociedades más seguras basadas en la recuperación del espacio público y el mejoramiento de la convivencia ciudadana.”<sup>59</sup>

---

<sup>58</sup> Para ver más, consultar María Jaramillo. *Políticas públicas de seguridad ciudadana en Chile. Análisis del Programa Plan Comunal de Seguridad. Estudio comparado en cuatro municipios de la región metropolitana*. [Tesis de Maestría]. Universidad Nacional Autónoma de México- Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2013.

<sup>59</sup> Salgado Ibarra, Juan. *Desarrollo de un modelo conceptual para las instituciones locales de policía en México*. [Tesis de Doctorado]. Universidad Nacional Autónoma de México- Facultad de Ciencias Políticas y Sociales/Facultad de Estudios Superiores Acatlán, México, 2012, p. 68.

### 1.4.3. La prevención social.

Con base en la revisión de los dos anteriores enfoques y sus respectivos modelos de prevención se puede argumentar que la prevención social de la violencia y la delincuencia engloba toda una serie de estrategias y mecanismos dirigidos a eliminar – o cuando menos reducir- la existencia de factores sociales adversos que propicien la presencia y abundancia de conductas violentas y delictivas. En este sentido, es un modelo primario y comunitario, sin dejar de tener rasgos situacionales que lo dotan de mayor integralidad.

La prevención social es definida como “[...] todas aquellas acciones enfocadas a tratar con las raíces del delito y a reducir los factores de riesgo en los individuos. Este tipo de acciones se llevan a cabo incidiendo en el individuo desde etapas muy tempranas, tanto en los factores de oportunidad y de criminalidad, como en sus lazos comunitarios y relaciones sociales.”<sup>60</sup> María Jaramillo expone que los objetivos de este modelo de intervención se enfocan más en la detección de las causas o predisposiciones sociales (factores estructurales como la pobreza, el desempleo y la desigualdad, entre otros) y psicológicas que hacen a los individuos cometer delitos. En este sentido, la propia María Jaramillo sugiere que:

“[...] este modelo se sustenta en la interinstitucionalidad a fin de reducir los factores socioeconómicos que generan conductas delictivas; incluso las instituciones públicas permean el ámbito de lo privado para limitar la posibilidad de que se generen condiciones proclives al delito [...] lo anterior en la generación de políticas que favorezcan la concurrencia entre la sociedad civil, la policía y las autoridades de los diversos niveles de gobierno. En este sentido, bajo este modelo la prevención busca generar responsabilidad ciudadana entre los diversos actores sociales para superar la delincuencia.”<sup>61</sup>

En suma, la prevención social considera que las conductas y actividades delictivas son resultado de un conjunto de factores principalmente sociales y económicos claramente identificados, por lo que se debe trabajar en este ámbito para prevenir

---

<sup>60</sup>México Evalúa (2014). *Op. Cit.*, p. 11.

<sup>61</sup> Jaramillo, María. *Op.Cit.*, p. 38.

la ocurrencia del delito. Es por lo anterior que se cree que este modelo, paralelo a un modelo comunitario y situacional de prevención primaria, tendría una gran aplicabilidad en el contexto michoacano, en el que imperan factores económicos, sociales y geográficos que posibilitan la presencia de la criminalidad.

#### **1.4.4. La prevención psicosocial.**

De conformidad con el artículo 10º de la LGPSVD, la prevención en el ámbito psicosocial “[...] tiene como objetivo incidir en las motivaciones individuales hacia la violencia o las condiciones criminógenas con referencia a los individuos, la familia, la escuela y la comunidad.”<sup>62</sup> En este sentido, las acciones preventivas dentro de este ámbito deben estar encaminadas a impulsar el diseño e implementación de programas y políticas públicas dirigidas principalmente a la población en situación de riesgo y vulnerabilidad y que tiendan a la formación de habilidades en dichos sectores vulnerables. Asimismo, el propio artículo 10º de mencionada Ley establece que dentro del ámbito psicosocial de la prevención es necesaria la inclusión de la prevención de la violencia, la delincuencia y de las adicciones en las políticas públicas en materia de educación, así como el fortalecimiento de las capacidades institucionales que asegure la sostenibilidad de los programas preventivos.

---

<sup>62</sup> Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia. Cámara de Diputados (2012). Artículo 10º. [En línea] URL: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPSVD.pdf>

**Tabla 3. Ejemplos de acciones preventivas de acuerdo a su nivel de intervención, ámbito de acción y factores de riesgo.**

NIVELES DE INTERVENCIÓN, ÁMBITOS DE ACCIÓN Y FACTORES DE RIESGO	Social	Comunitaria	Situacional
	Estructurales *		De proximidad **
Primaria → prevención	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Prevención temprana de violencia intrafamiliar</li> <li>- Educación y socialización</li> <li>- Campañas de comunicación masivas</li> <li>- Vigilancia vecinal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Policía Comunitaria</li> <li>- Organización de vecinos</li> <li>- Comunidad como agente de decisiones en proyectos de corto alcance</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Urbanismo</li> <li>- Focalización en puntos críticos</li> <li>- Reducción de oportunidades</li> <li>- Sistemas de alarmas, rejas, etc.</li> </ul>
Secundaria → tratamiento	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Trabajo con grupos de riesgo (jóvenes y mujeres) en potenciar sus factores protectores</li> <li>- Regeneración y consolidación de la comunidad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Comunidad como agente ejecutor en proyectos de corto alcance</li> <li>- Mediación comunitaria</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Diseño de medidas dirigidas a grupos de alto riesgo</li> </ul>
Terciaria → rehabilitación	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reparación de consecuencias</li> <li>- Programas de reinserción social de delincuentes</li> </ul>		

Fuente: CESC, "Apoyando la prevención en América Latina" en Proyecto de Apoyo y Difusión de Programas de Prevención del Delito. Boletín no.1, octubre de 2004, p. 4. Con base en Lucia Dammert y Alejandra Lunecke. *La prevención del delito en Chile. Una visión desde la comunidad*. CESC, Chile, 2004.

\* Factores como la pobreza y la marginalidad se consideran de carácter estructural o mediato y sus modificaciones son de largo plazo. El trabajo sobre ellos aumenta las posibilidades de integración a la vida productiva y disminuye la percepción de privación y frustración, reduciendo las probabilidades de conductas violentas en el futuro.

\*\* El porte de armas o la ingesta de alcohol actúan como eventos contingentes que gatillan o instigan a la violencia, de modo inmediato. El trabajo sobre este tipo de factores de proximidad implica medidas de control directas.

En síntesis, es claro que una política integral de seguridad ciudadana requiere la interconexión de los enfoques y ámbitos de la prevención de la violencia y la delincuencia abordados en el presente apartado, pues éstos no son dicotómicos, sino más bien complementarios. En consecuencia, la aplicación de dichos ámbitos estaría encaminada no sólo a evitar que un hecho delictivo ocurra, sino también a impedir que las personas sientan temor. Así, las estrategias del modelo policial de proximidad que se propondrá más adelante para Michoacán deberán contener en su concepción y operación estos enfoques y ámbitos preventivos (especialmente el comunitario), pues implican la participación activa de la sociedad en la función de seguridad, específicamente en la primera etapa del proceso de seguridad pública y justicia penal, que es donde las políticas de seguridad ciudadana encuentran sus bases epistemológicas.

### **1.5. La importancia de la participación ciudadana en la coproducción de seguridad en las áreas en conflicto: un criterio de corresponsabilidad.**

En el apartado anterior advertimos que la propuesta a desarrollar contendrá planes sociales como sistemas complementarios de prevención del delito. Sin embargo, ahora es momento de adherir un nuevo elemento: la participación ciudadana.

Atendiendo lo antepuesto, conviene a los intereses de esta investigación advertir que en el presente apartado se tratará de profundizar en la forma en la que la ciudadanía se debe *corresponsabilizar* en la tarea de seguridad, a saber, a través de su participación activa en el diseño, implementación y evaluación de la política de seguridad.

Antes que nada, es necesario precisar que la participación de la ciudadanía puede, de acuerdo con diversos autores, clasificarse en *participación autónoma*, *participación institucionalizada* y *participación clientelar*.

- 1. Participación autónoma.** De acuerdo con Ricardo Rodríguez, la intervención de la ciudadanía que está alejada de los mecanismos político-gubernamentales es la que se ha denominado *participación autónoma*. Este tipo de participación permite distinguir diversos enfoques<sup>63</sup> desde los cuales es posible definir la participación ciudadana, siendo el enfoque desde la sociedad civil el que mejor se acomoda a esta modalidad, al advertir que la participación de la sociedad está en función de las propuestas realizadas por actores sociales organizados de forma independiente a los canales propuestos por el Gobierno. Así, dentro de este enfoque la participación de la ciudadanía se realiza generalmente a través de organizaciones de la sociedad civil, lo que ayuda a comprender que de acuerdo con el Registro

---

<sup>63</sup> Rodríguez Luna propone tres perspectivas para abordar la definición de participación ciudadana: 1) desde el Estado y sus instituciones; 2) desde las definiciones propuestas por organismos internacionales (CEPAL, PNUD, BID, etc.) y 3) desde el terreno de la sociedad misma.

Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil (RFOSC) a julio de 2014 el número de éstas en territorio nacional era de 27,018.<sup>64</sup>

*Imagen 5. Organizaciones de la sociedad civil en México (OSC) a julio de 2014.*



Fuente: Conecta Indesol (2014). "CEPAL e Indesol discuten Macroeconomía y Derechos Humanos" en Boletín Conecta Indesol. Año 2, núm. 18, 2014. México, p. 2. [En línea]  
 URL: [http://www.indesol.gob.mx/cms/wp-content/uploads/.../conecta18\\_imprenta.pdf](http://www.indesol.gob.mx/cms/wp-content/uploads/.../conecta18_imprenta.pdf)

**2. Participación institucionalizada.** Este tipo de participación se puede entender como la contraposición de la autónoma, pues según Alicia Ziccardi – docente, académica e investigadora la UNAM experta en temas de gobernabilidad y participación ciudadana- esta modalidad de intervención ciudadana se distingue por ser aquella que se canaliza a través de alguna

<sup>64</sup> Información obtenida de: <http://www.corresponsabilidad.gob.mx/>

instancia que el gobierno propone; es decir, es aquella que se realiza mediante los canales gubernamentales ya existentes y estipulados en leyes, reglamentos o programas, como por ejemplo las juntas zonales de seguridad o los comités vecinales, entre otros.<sup>65</sup>

**3. Participación clientelar.** Este tipo de participación es la más común, pero también la más engañosa, puesto que ésta sólo se presenta cuando existen intereses ajenos al general. Es decir, esta modalidad de participación refiere a la comunicación entre gobernantes y ciudadanos para un intercambio de favores que generalmente se materializan en el *voto electoral*.

Una vez que se ha definido lo anterior, es preciso reconocer que el reciente incremento de la participación ciudadana en asuntos públicos no sólo obedece a la existencia de un nuevo discurso político, sino también a la propia iniciativa de la ciudadanía que ha intervenido cada vez más notoria y activamente en la vida social y en las tareas gubernamentales.

En este sentido, si bien la participación autónoma es la que tiene mayor relevancia en el estudio de las políticas públicas exitosas en materia de seguridad (al ser aquella que se organiza con base en iniciativas y recursos propios de la ciudadanía y que obedece simplemente a una decisión conjunta de voluntades ajenas del control gubernamental) no podemos perder de vista que lo que se busca asentar aquí es una propuesta que contemple la participación ciudadana en la función de seguridad a través de canales institucionales que alienten la corresponsabilidad de la sociedad en la producción de la seguridad ciudadana. Es decir, de nada sirve una participación ciudadana aislada o separada del accionar gubernamental que se dedique simplemente a la evaluación de la política de seguridad, pues lo que verdaderamente suma y retroalimenta en las políticas de esta materia es una participación activa que se incorpore a los esfuerzos institucionales y que apoye no

---

<sup>65</sup> Una descripción más detallada puede encontrarse en: Ziccardi, Alicia (coord.) Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Nacional de Desarrollo Social y Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, México, 2004.

sólo en la evaluación, sino también en el diseño e implementación de las diferentes aristas de la política de seguridad seleccionada.

Con lo anterior tampoco se pretende dar a entender que sólo la participación institucionalizada es funcional o que la participación autónoma deba forzosamente institucionalizarse para poder impactar favorablemente en la política de seguridad a implementar; sin embargo, lo que sí se pretende exponer es que la participación ciudadana que se busca lograr debe ser un tanto *híbrida*: sí autónoma en el sentido que debe surgir por iniciativa de la sociedad y por lo tanto su accionar no debe ser controlado por el Gobierno, pero también institucional en el sentido que éste debe participar en los canales propuestos por la ciudadanía. Pues finalmente una política pública es una respuesta institucional a un problema público determinado, por lo que los mecanismos de participación a proponer están más encaminados a advertir que la producción de seguridad ciudadana es tarea de todos (lo que incluye al Gobierno) que a advertir que ésta es tarea sólo de la sociedad, lo que en dado caso no sería corresponsabilizar, sino delegar dicha función en la ciudadanía; posibilitando (como de hecho sucedió en Michoacán) que la sociedad creé sus propias agrupaciones armadas para hacer justicia por mano propia.

Por ende, debe advertirse que “la participación no es una finalidad en sí misma, sino un medio para conseguir algo [...] por lo que participación no es sólo la participación, porque eso vaciaría de contenido este derecho y lo convertiría en un simple cumplimiento formal.”<sup>66</sup> Por tanto, las políticas de seguridad ciudadana no pueden quedarse sólo en ser políticas que alienten la participación de la ciudadanía en el diseño, implementación y evaluación de las políticas, sino que deben buscar que esa participación impacte favorable y tangiblemente en el contexto social, político y económico que el que están encaminadas a actuar.

En este sentido, Alicia Ziccardi entiende que la participación ciudadana evoca necesariamente “[...] la inclusión de los ciudadanos en los procesos decisorios,

---

<sup>66</sup> Pindado, Fernando. “La participación ciudadana en el ámbito local” en *Foro de alcaldes y alcaldesas por la participación en los municipios de la provincia de Badajoz*. Federación Andaluza de Municipios y Provincias/Diputación de Badajoz. España, 2012, p. 8.

incorporando sus intereses particulares (no individuales) respecto a determinadas temáticas – *en nuestro caso, la seguridad*- [...] por lo que debe generar compromisos institucionales, exigiendo crear un clima de trabajo en el que impere la deliberación pública, la interacción social y el respeto por el pluralismo.”<sup>67</sup>

Bajo esta misma línea argumentativa, Manuel Canto – profesor e investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana experto temas de política pública y derechos humanos- manifiesta que la participación abordada de esta manera es la que efectivamente está en posibilidades de encontrar tres resultados fundamentales: “1) la incidencia en las estructuras gubernamentales y en las políticas públicas, *en nuestro caso en temas de seguridad*; 2) la transformación del orden social y político; y 3) la exigibilidad de los derechos ciudadanos y humanos en general.”<sup>68</sup>

Cada uno de estos elementos identificados por Manuel Canto se ajustan a los principios de la seguridad ciudadana, pues a través de la participación activa de la ciudadanía en la función de seguridad se puede tener una incidencia marcada no sólo en políticas públicas, sino en toda la estructura gubernamental que las fundamenta.

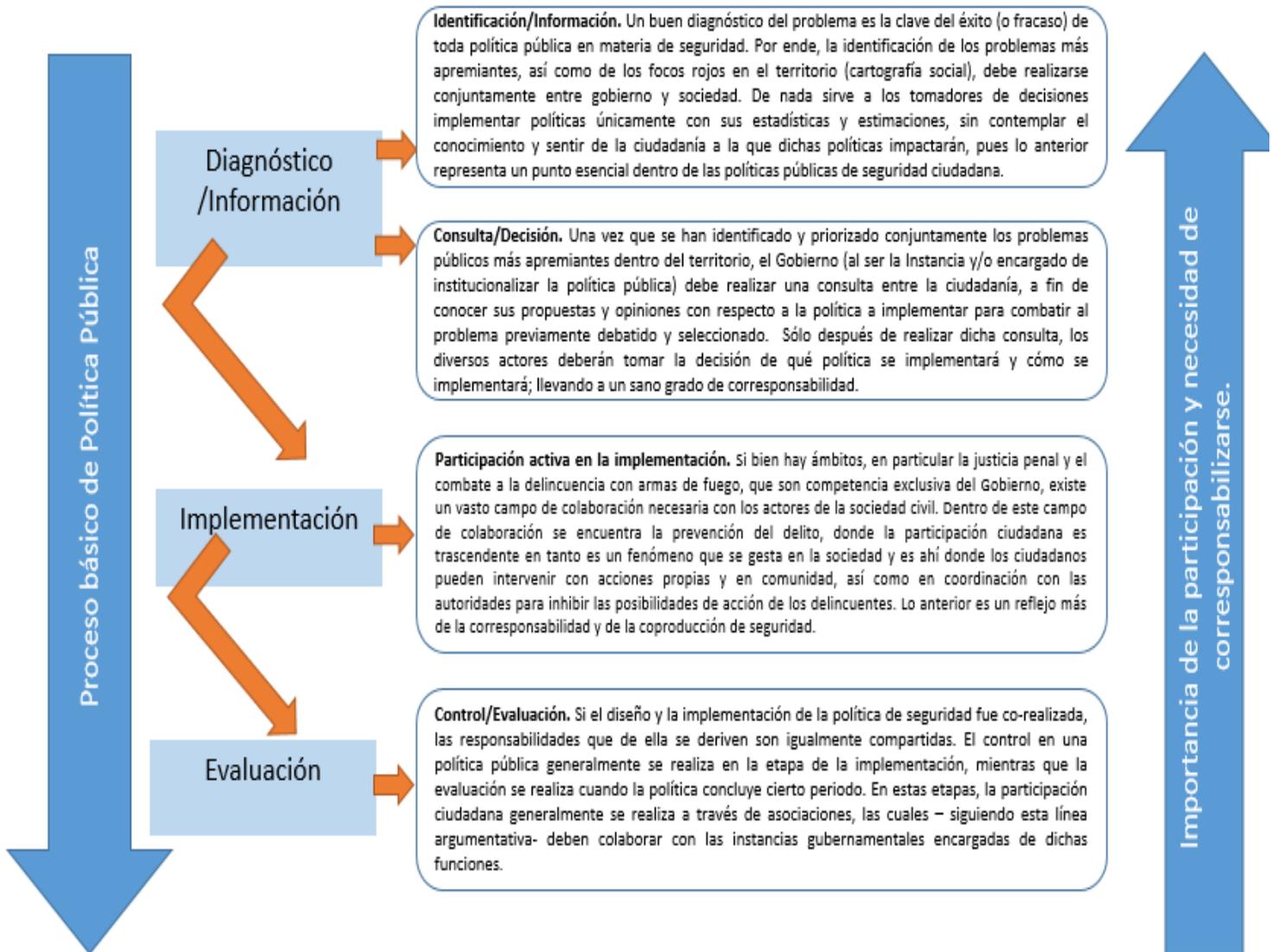
De esta manera, con lo que hasta este momento se ha expuesto en torno al rol de la participación ciudadana en políticas públicas de seguridad se puede identificar lo siguiente:

---

<sup>67</sup> Ziccardi, Alicia (coord.) *Op.Cit.*, pp. 10 y 247.

<sup>68</sup> Canto Chac, Miguel. “Participación ciudadana: la gobernanza de las sociedades complejas” en José Luis Calva (edit.) *Democracia y Gobernabilidad*. Miguel Ángel Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2007, p. 145.

**Imagen 6. Proceso básico de política pública en materia de seguridad ciudadana contemplando la participación de la ciudadanía.**



Fuente: Elaboración propia.

Es claro que el éxito de las políticas de seguridad ciudadana depende en gran medida de la participación activa que tenga la ciudadanía en su implementación, pues como se advertirá en el siguiente capítulo, el problema de la violencia y la delincuencia generalizada en territorio michoacano tiene un origen multicausal, por lo que resulta fundamental el involucramiento de distintos actores, dentro de los que destaca, por su naturaleza misma, la sociedad civil. Asimismo, la participación activa de la ciudadanía tiene un rol esencial en este tipo de políticas públicas en el sentido que permite elaborar diagnósticos más cercanos a la realidad, al tiempo que facilita el diseño e implementación de acciones que efectivamente permeen en las

situaciones diagnosticadas, generando mayor credibilidad y legitimidad a las evaluaciones. De igual manera - y quizá la razón más importante para esta investigación- la participación ciudadana viabiliza la construcción de canales más efectivos para el fortalecimiento de las relaciones entre ciudadanos y autoridades, para que, conjuntamente, se corresponsabilicen en la búsqueda de la seguridad ciudadana.

Partiendo de lo descrito anteriormente se infiere que los esfuerzos para mejorar el actual clima de inseguridad generalizado en todo el país, así como para transformar la muy alta percepción de la misma entre los mexicanos, a la par de aumentar la confianza cívica en el desempeño institucional de las autoridades de seguridad y justicia locales; deben comenzar por lograr e incentivar la participación activa de la ciudadanía en temas de política pública en materia de seguridad. En este sentido, es la noción de seguridad ciudadana la que mejor se acomoda a esto, por lo que las políticas y estrategias locales que enfatizan la justicia social y la inclusión resultan esenciales para lograr los anteriores objetivos.

Sabemos que en México existe un artículo constitucional (21º) consagrado a describir la configuración y el ejercicio de la función de seguridad pública en el país; sin embargo éste no especifica, ni mucho menos contempla, la participación de la ciudadanía como un factor a considerar en el desenvolvimiento de dicha función. Es precisamente por lo anterior que resulta crucial reformar dicho artículo para hacer que éste contemple la participación ciudadana en el diseño, implementación y evaluación de las políticas de seguridad que se implementen, tal y como se sustentará en el último capítulo de esta investigación.

No obstante, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP) – reglamentaria del artículo 21º constitucional- establece que las instituciones de seguridad deberán fomentar la participación ciudadana (artículo 6º) a través de las siguientes acciones (artículo 131º):<sup>69</sup>

---

<sup>69</sup> Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Cámara de Diputados (2013). [En línea] URL: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP.pdf>

- Participar en la evaluación de las políticas y de las instituciones de seguridad pública.
- Opinar sobre políticas en materia de Seguridad Pública.
- Sugerir medidas específicas y acciones concretas para esta función.
- Realizar labores de seguimiento.
- Proponer reconocimientos por méritos o estímulos para los Integrantes de las Instituciones.
- Realizar denuncias o quejas sobre irregularidades.
- Auxiliar a las autoridades competentes en el ejercicio de sus tareas y participar en las actividades que no sean confidenciales o pongan en riesgo el buen desempeño en la función de Seguridad Pública.

Lo anterior ayuda a comprender que la participación ciudadana en temas de seguridad es elemental para transitar del paradigma de la seguridad pública (entendida simplemente como la seguridad de un orden público establecido y por ende prestada unilateralmente por el Gobierno) al de la seguridad ciudadana (en el que se procura la seguridad integral de los ciudadanos y por lo que el mantenimiento del orden público es sólo uno de los múltiples componentes de ésta). En este sentido, son numerosos los especialistas y enseñanzas internacionales que muestran la necesidad de la coproducción de seguridad por parte de los gobernantes y gobernados. Dichas enseñanzas advierten que “[...] si bien hay ámbitos, en particular la justicia penal, que son de responsabilidad de la administración central, existe un vasto campo de colaboración necesaria con las autoridades locales y con los actores de la sociedad civil. Hoy el sistema de justicia criminal (policía, tribunales, cárceles) no puede por sí solo enfrentar las tareas de prevenir la delincuencia y la violencia. Es tarea de todos.”<sup>70</sup>

Atendiendo la anterior cita podemos inferir que desde esta investigación la participación ciudadana estaría dirigida a incidir directamente en la prevención del

---

<sup>70</sup> Vanderschueren, Franz. *Et, al. Op.Cit.*, p.5.

delito<sup>71</sup> – actividad que no es materia exclusiva ni monopólica del Gobierno y su sistema penal-.

Al respecto, Armando Vargas manifiesta que “la participación ciudadana es necesaria en el ámbito de la prevención del delito, en tanto es un fenómeno que se gesta en la sociedad y es ahí donde los ciudadanos pueden intervenir con acciones propias y en comunidad, así como en coordinación con las autoridades para inhibir las posibilidades de acción de los delincuentes.”<sup>72</sup>

Así, en este nuevo paradigma:

“[...] el rol de las autoridades locales será el de garante de sustentabilidad y de gobernabilidad. Su rol implica, por una parte, la necesidad de proyectar una política de seguridad que constituya un aporte a la cohesión social, a la calidad de vida, y, por otra, una capacidad de articular dicha política con el conjunto de las estrategias socioeconómicas. [...] Supone también una tarea pedagógica para hacer comprensibles las políticas de seguridad y en particular la necesaria responsabilización de los ciudadanos. Finalmente, exige una acción intersectorial, porque a un fenómeno multicausal -como son las diversas modalidades de delincuencia y de conductas de riesgo- se responde a través de iniciativas integrales, llevadas a cabo por equipos multidisciplinarios, con la participación de una diversidad de actores sociales y políticos.”<sup>73</sup>

En suma, para introducir la seguridad ciudadana en esquemas policiales se tiene que asumir que la sociedad debe intervenir como agente coproductor de seguridad, lo que significa reconocer que el Gobierno no es el único – aunque su obligación formal lo dota de una posición estratégica y preponderante- en la definición e implementación de la política de seguridad. En consecuencia, no puede hablarse ya de una producción de seguridad únicamente por parte de los agentes gubernamentales, sino que debemos reconocer la necesidad de coproducir la seguridad entre todos los actores involucrados.

---

<sup>71</sup> Esto en función de que las políticas de seguridad ciudadana se circunscriben principalmente en la etapa de prevención del delito, aunque debido a la concatenación de los eslabones del proceso de seguridad pública y justicia penal dicha participación pudiera incidir en otras etapas de mencionado proceso, pero ya no sería una injerencia directa, sino más bien causal.

<sup>72</sup> Vargas Hernández, Armando. Op.Cit., p. 105.

<sup>73</sup> Vanderschueren, Franz. *Et, al.* Op.Cit., p.5

En términos de estos actores, la coproducción de seguridad se refiere al proceso que permite que todas las agencias del gobierno estatal y de los ayuntamientos, así como las instituciones de la sociedad civil y del sector privado, junto a los habitantes involucrados, participen en forma responsable en la construcción de una sociedad más segura y enfrenten eficazmente los problemas de inseguridad de todo tipo. La coproducción, entonces, está basada en la idea que la seguridad es responsabilidad de todos y no sólo del sistema de justicia penal. Complementando lo anterior, el UNHABITAT manifiesta que:

“[...] este postulado deriva de la multicausalidad de la criminalidad y de los comportamientos antisociales, lo cual implica la necesidad de una respuesta multisectorial coordinada e integrada. [...] La coproducción requiere, consecuentemente, que todas las instituciones y actores involucrados se consideren corresponsables de las soluciones a los problemas y también elementos constitutivos de los problemas mismos. Lo anterior conlleva la abertura a modificaciones organizativas y sobre todo a cambios de mentalidades y prácticas al interior de las instituciones para enfrentar los problemas.”<sup>74</sup>

Resumiendo, la incorporación de la participación ciudadana en las políticas de seguridad es elemental para: 1) mejorar la deteriorada relación entre los habitantes y su policía, 2) fortalecer las redes sociales existentes bajo la presunción de que permitirán el desarrollo y consolidación del capital social, 3) intervenir sobre las oportunidades delictivas a través del mejoramiento del espacio físico y/o acciones de autoprotección, 4) organizar actividades en favor de la apropiación de espacios públicos para la convivencia de la sociedad, y 5) desarrollar el derecho a la seguridad, que amplía el tradicional enfoque sobre la mejora de la calidad de vida de las personas.<sup>75</sup>

En consecuencia, la participación ciudadana en esta materia no sólo es importante porque el ciudadano tiene el derecho de ser tomado en cuenta en las políticas públicas que le afectan y/o benefician, sino porque esta misma participación es esencial en el diagnóstico y diseño de la política a implementar, a la vez que

---

<sup>74</sup> UNHABITAT (2008). Citado por Vanderschueren, Franz. *Et, al. Op.Cit., p.31.*

<sup>75</sup> Algunas de estas situaciones fueron expuestas por Armando Vargas en la página 105 de su tesis referida.

mediante ella los ciudadanos se vuelven actores estratégicos y vitales a la hora de prevenir la violencia y la delincuencia, ya sea situacional, comunitaria o socialmente.

### **1.6. Principales líneas de política pública de la seguridad ciudadana.**

La seguridad ciudadana como paradigma centrado en la prevención de la violencia y la delincuencia está dirigida a eliminar, o por lo menos disminuir, las probabilidades de generar violencia y delincuencia, en tanto ofrece a los ciudadanos hacer cumplir las garantías de seguridad que avalen su vida y sus bienes. Por lo que en los albores de este capítulo se advirtió que la seguridad ciudadana debe ser concebida necesariamente como un enfoque que guíe el diseño de políticas públicas.

Concebida de esta manera, la seguridad ciudadana tiene un universo variopinto de aristas por las cuales puede ser abordada, mismas que se circunscriben a características metodológicas definidas de acuerdo a las necesidades que cada contexto delictivo determine. Al respecto, es necesario remarcar que las políticas de seguridad ciudadana, en gran parte por su naturaleza misma, se enmarcan en la etapa de prevención del delito.

Partiendo de lo anterior, en este breve apartado se identificarán los principales ejes temáticos a través de los cuales la seguridad ciudadana puede ser abordada en términos policiales; no sin antes advertir que todas las líneas de política que se mencionarán a continuación son expuestas por Juan Salgado en su texto titulado *Documento conceptual-metodológico sobre políticas públicas de seguridad ciudadana, capacidades institucionales para medir su desempeño y bases para el desarrollo de indicadores de esta materia.*

#### **a) Líneas de política pública de fortalecimiento institucional de los cuerpos policiales.**

- **Combate efectivo a la delincuencia.** El combate a la delincuencia deberá
  - 1) contener sistemas homogéneos de información policial para aumentar la cooperación institucional entre los tres ámbitos de gobierno;
  - 2) incrementar la vigilancia y la prevención a través de operativos conjuntos; y
  - 3) vigilar y

proteger los ámbitos locales incrementando en el número de elementos policiales en este tipo de localidades.

- **Mejora de equipo e infraestructura.** Parte del supuesto que la prestación del servicio de seguridad podrá mejorarse con 1) un incremento y renovación de tecnología y equipo de protección; y 2) una innovación tecnológica que se acompañe de estrategias para su uso inteligente, tales como los atlas de riesgo y diagnósticos que permitan concentrar recursos policiales.
- **Profesionalización, certificación y dignificación de los cuerpos policiales.** Conlleva el desarrollo profesional y humano de los cuerpos policiales a través de 1) la instrumentación de sistemas transparentes y confiables de reclutamiento y formación integral; 2) incentivos para la formación profesional; y 3) la consolidación de la institucionalidad por medio de la certificación de los procesos de las instituciones encargadas de la seguridad en los tres ámbitos de gobierno.
- **Políticas de información.** En términos de información, la seguridad ciudadana se base en: 1) la generación, sistematización y utilización inteligente de información delincuenciales y de gestión policial; y 2) la homologación - o en su caso creación- de estándares e indicadores para que la información sea comprable entre entidades e instituciones.

**b) Líneas de política pública de tareas policiales centradas en las personas.**

- **Convivencia para la prevención.** Esta línea de política supone 1) la recuperación de espacios de interacción social mediante la creación de entornos más seguros para la convivencia familiar; 2) incrementar la capacidad de los mecanismos electrónicos de vigilancia; y 3) aumentar el patrullaje en regiones y/o zonas con mayor incidencia delictiva. Como se advirtió en el apartado de los nuevos enfoques de la prevención del delito

(*vid. supra*), la convivencia para la prevención implica la combinación de estrategias de prevención tanto situacional como comunitaria y social.

- **Participación ciudadana.** Implica 1) fomentar la participación activa de la ciudadanía en la prevención situacional, comunitaria y social del delito; 2) que la ciudadanía se apropie de aspectos culturales de seguridad; y 3) promover la cultura de la legalidad.

Las anteriores líneas de política pública se retomarán en el último capítulo de este trabajo de investigación, tratando de homologarlas - en la medida de lo posible- con las respectivas estrategias del modelo policial que se propondrá.

### **1.7. El paradigma de la seguridad ciudadana desde el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y programas sectoriales y especiales en la materia.**

Para finalizar este primer capítulo sólo resta ubicar al paradigma de la seguridad ciudadana en el contexto gubernamental actual, por lo que en este apartado se buscará situar a dicho paradigma dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, así como en el Programa Sectorial de Gobernación 2013-2018, el Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018, el Programa Nacional de Procuración de Justicia 2013-2018, el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018, el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres 2013-2018, el Programa para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres 2013-2018, y el Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018.

Lo anterior, debido a que el espectro de influencia de la seguridad ciudadana no sólo alcanza la etapa de la prevención del delito, sino también la procuración de justicia. Además, uno de sus ámbitos de competencia más importante es la función policial analizada integralmente, lo que necesariamente implica la protección de derechos humanos, homologación de protocolos de actuación y prevención de la violencia intrafamiliar y de género.

Plan/ Programa	Objetivo	Estrategia	Línea de acción
<p><b>Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (Eje México en Paz)</b></p>	<p>1.3. Mejorar las condiciones de seguridad pública.</p>	<p>1.3.1. Aplicar, evaluar y dar seguimiento del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.</p>	<p>Coordinar la estrategia nacional para reducir los índices de violencia, a partir de las causas y en función de las variables que propician las conductas antisociales, así como de la suma de los esfuerzos de organizaciones sociales, participación ciudadana, sector académico y de especialistas.</p>
			<p>Aplicar una campaña de comunicación en materia de prevención del delito y combate a la inseguridad.</p>
			<p>Crear y desarrollar instrumentos validados y de procedimientos para la prevención y detección temprana de actos y condiciones que puedan auspiciar la comisión de delitos que afecten el funcionamiento del sistema social.</p>
			<p>Garantizar condiciones para la existencia de mayor seguridad y justicia para los pueblos indígenas, mediante el diseño de una estrategia integral que contemple la seguridad de los habitantes de las zonas en que existe delincuencia organizada; el servicio de traductores y defensores de oficio que hablen lenguas autóctonas, que estén capacitados en los ámbitos de administración y procuración de justicia , y que garanticen a los procesados el respeto a los derechos humanos.</p>
		<p>1.3.2. Promover la transformación institucional y fortalecer las capacidades de las fuerzas de seguridad.</p>	<p>Reorganizar a los cuerpos policíacos hacia un esquema de proximidad y cercanía.</p>
			<p>Establecer una coordinación efectiva entre instancias y órdenes de gobierno en materia de seguridad.</p>
			<p>Generar información y comunicaciones oportunas y de calidad para mejorar la seguridad.</p>
			<p>Orientar la planeación en seguridad hacia un enfoque de resultados, transparente y sujeto a la rendición de cuentas.</p>

	1.4. Garantizar un Sistema de Justicia Penal eficaz, expedito, imparcial y transparente.	1.4.1. Abatir la impunidad.	Consolidar los procesos de formación, capacitación, actualización, especialización y desarrollo de los agentes del Ministerio Público Federal, peritos profesionales y técnicos, policías federales, intérpretes, traductores, especialistas en justicia restaurativa y demás operadores del sistema.
			Rediseñar y actualizar los protocolos de actuación para el personal sustantivo.
			Capacitar a los operadores del Sistema de Justicia Penal en materia de derechos humanos.
		1.4.2. Lograr una procuración de justicia efectiva.	
		1.4.3. Combatir la corrupción y transparentar la acción pública en materia de justicia para recuperar la confianza ciudadana	Transparentar la actuación ministerial ante la ciudadanía, y robustecer los mecanismos de vinculación de las instituciones del Sistema de Justicia Penal con los diversos sectores de la sociedad y los medios de comunicación.
	1.5. Garantizar el respeto y protección de los derechos humanos y la erradicación de la discriminación.	1.5.1. Instrumentar una política de Estado en derechos humanos.	Establecer un programa dirigido a la promoción y defensa de los derechos humanos, incluyendo los derechos civiles, políticos, económicos y sociales.
			Establecer mecanismos de colaboración para promover políticas públicas de derechos humanos con todas las autoridades del país.
			Actualizar, sensibilizar y estandarizar los niveles de conocimiento y práctica de los servidores públicos federales en materia de derechos humanos.
			Promover los protocolos de respeto a los derechos humanos en la actuación de las policías de todo el país.
			Dar cumplimiento a las recomendaciones y sentencias de los organismos nacionales e Internacionales de derechos humanos, y promover una política pública de prevención a violaciones de derechos humanos.

<p><b>Programa Sectorial de Gobernación 2013-2018</b></p>	<p>2. Mejorar las condiciones de seguridad y justicia.</p>	<p>2.2. Promover la transformación institucional y fortalecer las capacidades de las fuerzas de seguridad.</p>	<p>2.2.4. Promover la profesionalización y la homologación de la carrera policial en los tres órdenes de gobierno</p> <p>2.2.7. Promover la aplicación de protocolos homologados con perspectiva de género.</p>
	<p>3. Garantizar el respeto y protección de los derechos humanos, reducir la discriminación y la violencia contra las mujeres.</p>	<p>3.1. Instrumentar una política de Estado en Derechos Humanos.</p>	
		<p>3.3. Coordinar el cumplimiento de recomendaciones y sentencias en materia de derechos humanos.</p>	
		<p>3.4. Fortalecer la asistencia a víctimas de delitos y violaciones a derechos humanos, así como a personas en situación de vulnerabilidad.</p>	
		<p>3.6. Coordinar la política nacional de prevención, atención y sanción para la erradicación de la violencia contra las mujeres.</p>	
<p><b>Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018.</b></p>	<p>1. Consolidar una coordinación efectiva para el diseño, implementación y evaluación de la política de seguridad pública.</p>	<p>1.1 Promover mecanismos de coordinación entre dependencias del Gobierno de la República para garantizar la efectividad en las políticas de seguridad.</p>	<p>1.1.4 Establecer esquemas de coordinación interinstitucional para garantizar el respeto a los derechos humanos y la atención a víctimas.</p>
		<p>1.6 Promover la actualización y adecuación de la normatividad en materia de seguridad pública.</p>	<p>1.6.5 Promover que la normatividad y protocolos de actuación de las instituciones de seguridad enfatizen el respeto de los derechos humanos.</p>
	<p>4. Desarrollar en las instituciones de seguridad pública esquemas de proximidad y cercanía con la sociedad.</p>	<p>4.4 Fomentar una cultura policial que promueva el respeto irrestricto a los derechos humanos y pugne por su promoción y defensa</p>	
		<p>4.5 Establecer en las instituciones policiales esquemas de protección a las víctimas de delitos, violaciones de derechos humanos y desastres naturales.</p>	

		4.6 Implementar mecanismos de comunicación y entrega de información orientados a la evaluación y retroalimentación ciudadana y rendición de cuentas.	4.6.7 Elaborar e implementar protocolos de comunicación con respeto a los derechos humanos, sin hacer apología a la violencia.
	5. Fortalecer las capacidades de las instituciones policiales.	5.3 Fortalecer el Sistema Nacional de Acreditación y Control de Confianza.	5.3.6 Implementar un Código de Ética, que promueva los derechos humanos, en el sistema de acreditación y control de confianza.
	6. Fortalecer el sistema penitenciario nacional y el especializado en menores de edad que infringen la ley penal	6.4 Implementar mecanismos de reinserción social, con esquemas de seguimiento y control de la evolución del interno y del preliberado.	6.4.2 Impulsar programas de reinserción social efectiva en apego a derechos humanos y la "Perspectiva de Género".
		6.5 Fortalecer el sistema de justicia para menores que infringen la ley penal.	6.5.8 Elaborar protocolos de actuación que garanticen el respeto de los derechos humanos de los menores que infringen la ley penal.
<b>Procuraduría General de la República</b>			
<b>Programa Nacional de Procuración de Justicia 2013-2018.</b>	1. Fortalecer la confianza ciudadana en las instituciones de Procuración de Justicia.	1.3 Implementar en todos los ámbitos de la procuración de justicia, la noción de respeto a los Derechos Humanos	1.3.2. Capacitar a los servidores públicos de la institución (con énfasis en los agentes del ministerio público, agentes investigadores y peritos), a fin de garantizar el respeto de los Derechos Humanos.
	3. Lograr una procuración de justicia eficaz y eficiente.	3.1 Desarrollar un modelo sistémico de operación institucional.	3.1.5. Diseñar y actualizar protocolos para los procedimientos que apoyen la operación sustantiva, apegados a derechos humanos y perspectiva de género.
		3.2 Diseñar un esquema integral de cambio cultural.	3.2.2. Establecer un programa de capacitación dirigido a la promoción y defensa de los derechos humanos y perspectiva de género.
			3.2.3. Actualizar, sensibilizar y estandarizar los niveles de conocimiento y práctica de los servidores públicos en materia de derechos humanos y perspectiva de género.

	4. Reducir la impunidad.	4.4. Combatir los excesos del uso de la fuerza por parte del personal sustantivo.	4.4.1. Aplicar protocolos con apego irrestricto a los derechos humanos, acordes con estándares internacionales. 4.4.2. Impartir capacitación en uso legítimo de la fuerza al personal sustantivo, bajo estándares internacionales y nacionales.
<b>Conferencia Nacional de Procuración de Justicia</b>			
	1. Fortalecer la confianza ciudadana en las instituciones de Procuración de Justicia.	1.2 Promover el respeto a los Derechos Humanos.	1.2.6. Impulsar procesos de capacitación en materia del uso legítimo de la fuerza, con el apoyo de Comisión Nacional de Derechos Humanos.
<b>Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018</b>	1. Incrementar la corresponsabilidad de la ciudadanía y actores sociales en la prevención social, mediante su participación y desarrollo de competencias.		
	3. Generar entornos que favorezcan la convivencia y seguridad ciudadana.	3.2 Fomentar acciones de apropiación del espacio público para fortalecer la convivencia y seguridad ciudadana. (Política Urbana)	3.2.1. Impulsar proyectos sociales en espacios comunitarios que fomenten la convivencia, cohesión y seguridad ciudadana.
		3.3 Favorecer el proceso de proximidad entre las instituciones policiales y la ciudadanía.	3.3.1. Apoyar la implementación de modelos policiales de orientación comunitaria, que contemple la formación especializada, desde la perspectiva de derechos humanos.
	4. Fortalecer las capacidades institucionales para la seguridad ciudadana en los gobiernos municipales/delegaciones, entidades federativas y federación.		

<b>Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres 2013-2018</b>	1. Alcanzar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres y propiciar un cambio cultural respetuoso de los derechos de las mujeres.	1.5 Promover valores que contribuyan al cambio social y cultural en favor de la equidad de género y el respeto de los derechos humanos.	
<b>Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar, y Erradicar la Violencia contra las Mujeres 2014-2018</b>	2. Garantizar la prevención integral para reducir los factores de riesgo de la violencia contra las mujeres y niñas.	2.4 Establecer acciones integrales de seguridad ciudadana para prevenir la violencia contra las mujeres y las niñas en la comunidad.	
<b>Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018</b>	5. Establecer una Estrategia Digital Nacional que acelere la inserción de México en la Sociedad de la Información y del Conocimiento.	5.5. Fortalecer la seguridad ciudadana utilizando medios digitales.	

El rastreo anterior nos lleva a advertir que la seguridad ciudadana como paradigma efectivamente está considerada en el ámbito federal como una guía en la formulación e implementación de políticas públicas en materia de seguridad. No obstante, más adelante (*vid.* capítulo 4) se constatará que ninguno de los tres ámbitos de gobierno en México, y exclusivamente para el caso de Michoacán, reconoce el concepto de seguridad ciudadana en su marco normativo, por lo que aunque actualmente se estén sentando las bases hacia un entramado institucional que considere a la seguridad ciudadana como el pilar de su ejercicio, la realidad institucional parece indicarnos que la transición hacia mencionado enfoque de seguridad dista mucho de concretarse, resultando necesario redoblar los esfuerzos en búsqueda de la adopción integral de la seguridad ciudadana en el marco jurídico e institucional de los tres ámbitos de gobierno de nuestro país.

Finalmente, para terminar este capítulo nos plantearemos la sucesiva pregunta: ¿cuál es el contexto social, político y económico en el que se busca que el paradigma de la seguridad ciudadana impacte favorablemente? En el siguiente capítulo analizaremos dichos contextos, los cuales obedecen a una realidad michoacana que luce como territorio fértil para la aplicación de los preceptos y líneas de política pública contenidos en este paradigma.

“Yo te seguiré buscando por esas tierras tan bellas,  
de Zitácuaro a Huetamo, de Apatzingan a Morelia  
ya me sueño acariciando esa carita morena.”  
Caminos de Michoacán, Bulmaro Bermúdez.

## 2. El conflicto michoacano.

En el presente capítulo se buscará describir el contexto político, económico y social actual de Michoacán, lo que forzosamente remitirá a reseñar el surgimiento y desarrollo de lo que académica y periodísticamente se ha denominado *conflicto michoacano*, prestando puntual atención en las causas que propiciaron su génesis, en el desenvolvimiento de éste, así como las consecuencias de la evolución del mismo. Lo anterior, con el propósito de vislumbrar una posible respuesta – en una de sus aristas- a tan complicado entorno y panorama, respuesta que se pretende encontrar en el paradigma de la seguridad ciudadana, cuyas nociones esenciales fueron descritas en el capítulo anterior.

Para tal cometido tendremos que precisar que aunque esta investigación tiene como periodo referencial el comprendido entre 2011 y 2015, se entenderá por *conflicto michoacano* el enfrentamiento armado que alcanza su punto clímax a inicios de 2013, cuando los *grupos de autodefensa* emergen simbólicamente en la región de Tierra Caliente, Michoacán, y que enfrenta<sup>76</sup>, por un lado, al grupo criminal *Los Caballeros Templarios*, y por otro, a los ya mencionados *grupos de autodefensa*. Asimismo, aunque el carácter de las fuerzas armadas federales durante el clímax del enfrentamiento fue la mayoría de las veces pasivo<sup>77</sup>, resulta imprescindible destacar dicho rol con la intención de hacer notar que la referida estrategia que

---

<sup>76</sup> Se usa el verbo en presente porque los sucesos que caracterizan al conflicto michoacano como tal se siguen presentando en pleno 2015. Aun cuando las autoridades competentes digan que éste está superado, los hechos demuestran no sólo que los enfrentamientos entre *Autodefensas* y *Templarios* se siguen dando, sino que ahora las fuerzas federales se han visto involucradas en sucesos trágicos tanto con los grupos criminales presentes en la entidad como con los grupos de autodefensa que aún persisten en Tierra Caliente.

<sup>77</sup> En su libro *Mireles, el rebelde*, Jesús Lemus documenta que “elementos de la Policía Federal y de la XLIII zona militar, con sede en Apatzingán, acompañaron en diversas ocasiones a las autodefensas a realizar la toma de varios municipios, como en Tancítaro, Los Reyes, Turicato y Tacámbaro, en donde los civiles armados entraron escoltados por soldados del ejército.” Una descripción más detallada puede encontrarse en: Lemus, Jesús. *Mireles, el rebelde*. Penguin Random House Grupo Editorial, México, 2014. [Versión digital].

privilegia el componente militar en la búsqueda de la recuperación de los espacios públicos no debe (ni puede), ser la única respuesta institucional a este tipo de contextos claramente definidos.

Hasta este momento debe quedar claro que el examen del conflicto michoacano es punto de referencia para guiar esta indagación, por lo que en el desarrollo de la misma se matizarán los aspectos que se consideren necesarios atender para cumplir con los objetivos de esta investigación.

Una vez establecido lo anterior, resta advertir que para el presente capítulo se realizó una minuciosa revisión periodística y documental, por lo que lo narrado en las páginas siguientes está basado en artículos periodísticos de seguimiento al conflicto michoacano y, fundamentalmente, en cinco textos primordiales para entender y explicar dicha situación apremiante: el *Informe Especial sobre los Derechos Humanos en Áreas de Conflicto 2014*, elaborado por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Michoacán; dos trabajos periodísticos de Jesús Lemus - afamado periodista michoacano ganador del premio Internacional Pluma a la Libertad de Expresión en 2011- *Michoacán en guerra: radiografía de un estado fallido* y *Mireles, el rebelde*; y dos artículos de Salvador Maldonado Aranda – académico e investigador experto temas de drogas, narcotráfico y violencia en Michoacán- “*You don’t see any violence here, but it leads to very ugly things: forced solidarity and silent violence in Michoacán, Mexico*” publicado en la revista académica internacional *Dialectical Anthropology*, y “*Cuando empieza la comedia*”, divulgado por el diario Milenio.

## **2.1. Entorno.**

El estado libre y soberano de Michoacán se crea tras el derrocamiento del entonces emperador Agustín de Iturbide, al expedirse, por Decreto de la Cámara Constituyente de la Nación, el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana un 31 de enero de 1824. De esta manera, el 6 de abril de ese mismo año se instaló el

Congreso Local Constituyente, para que el 19 de julio de 1824 el estado libre y soberano de Michoacán tuviera su primera Constitución Política.<sup>78</sup>

Desde entonces Michoacán hace frontera con los estados de Colima y Jalisco al oeste; con Guanajuato y Querétaro al norte; con el Estado de México al este y con Guerrero al sureste. Asimismo, al sur colinda con el Océano Pacífico, de donde obtiene en gran parte su notable importancia estratégica para la economía del país.

**Mapa 1. Ubicación geográfica de Michoacán**



Fuente: INEGI. Información básica por entidad.

Esta importancia estratégica es producto de su valiosa ubicación geográfica, al estar localizado entre los ríos Balsas y Lerma, y entre el lago de Chapala y el Océano Pacífico, caracterizándose así por la gran variedad de recursos que su territorio es capaz de suministrar.

La Comisión Estatal de Derechos Humanos de Michoacán advierte en su Informe Especial sobre los Derechos Humanos en Áreas de Conflicto 2014 (de ahora en

---

<sup>78</sup> Una descripción más detallada de la historia de Michoacán puede encontrarse en el sitio web del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), específicamente en la siguiente liga: <http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM16michoacan/historia.html>

adelante sólo *Informe Especial*) que esta situación geográfica le permite contar con uno de los puertos comerciales más importantes del continente, mismo que tiene la capacidad de recibir buques de más de ciento ochenta y cinco mil toneladas y por medio del cual México da acceso a todos los mercados del mundo, incluido el de Asia-Pacífico. Este puerto es el de Lázaro Cárdenas y constituye uno de los puntos clave para entender el surgimiento y desarrollo del conflicto michoacano debido a su cercanía con la denominada Tierra Caliente michoacana, región en la que se concentra dicho enfrentamiento.

Por su parte, de acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), el territorio michoacano cubre una superficie de 59,928 km<sup>2</sup>, lo que representa el 3% del territorio total nacional. Asimismo, la proyección del Consejo Nacional de Población (CONAPO) para mediados de 2015 estima que Michoacán tendrá una población de 4'596,499 habitantes, de los cuales 2' 377, 619 serán mujeres y 2' 218, 880, hombres.<sup>79</sup>

### **2.1.1. Estructura política.**

Michoacán se integra por ciento trece municipios, dentro los cuales destacan - por su importancia política, económica y social- Morelia, Uruapan, Zamora, Lázaro Cárdenas y Apatzingán. Sin embargo, en el desarrollo de este capítulo nos concentraremos en los municipios pertenecientes a la región de Tierra Caliente, mismos que serán enunciados más adelante.

Para tener un panorama general de la estructura política de Michoacán conviene revisar la composición de su Congreso Local, así como sus representantes en el Congreso General de la Federación. De igual forma, también se debe advertir que Morelia es la sede los tres poderes en el estado de Michoacán, por lo cual funge como la capital política de éste.

A pesar que en el desarrollo de esta investigación se profundizará un poco más en las situaciones que han tenido lugar desde el 2012 en Michoacán con respecto al

---

<sup>79</sup> Consejo Nacional de Población. *Proyecciones y Estimaciones para 2011-2030*. [En línea]. URL: <http://catalogo.datos.gob.mx/organization/conapo>

titular del Poder Ejecutivo Estatal, conviene precisar que al momento de esta investigación el Gobernador constitucional es Silvano Aureoles Conejo, quien resultó ganador en los comicios del 7 de junio de 2015 y tomó posesión el 1 de octubre de ese mismo año.

Los datos básicos de la estructura política de Michoacán se describen en seguida:

**Tabla 4. Estructura política básica de Michoacán después de las elecciones de junio de 2015.**

<u>Tema</u>	<u>Descripción</u>																																																																																																				
<b>Capital:</b>	<b>Morelia</b> (sede de los tres poderes estatales).																																																																																																				
<b>Gobernador:</b>	<b>Silvano Aureoles Conejo</b> , electo en junio de 2015. (PRD)																																																																																																				
<b>Senadores: LXII y LXIII Legislaturas</b>	<b>Ascensión Orihuela Bárcenas</b> [PRI- Mayoría relativa].* <b>María del Rocío Pineda Gochi</b> (PRI- Mayoría relativa). <b>Raúl Morón Orozco</b> [PRD- Primera minoría]. **																																																																																																				
<b>Diputados Federales: LXII Legislatura</b>	<b>18 diputados:</b> →PAN 2/2 representación proporcional. →PRI 5/4 mayoría relativa y 1 de representación proporcional. →PRD 7/5 mayoría relativa y 2 de representación proporcional. →PVEM 3/3 mayoría relativa. →PANAL 1/1 representación proporcional.																																																																																																				
<b>Diputados locales: LXXIII Legislatura</b>	<b>39 diputados:</b> →PAN 6/2 mayoría relativa y 4 de representación proporcional. →PRI 16/11 mayoría relativa y 5 de representación proporcional. →PRD 11/8 mayoría relativa y 3 de representación proporcional. →PVEM 2/2 mayoría relativa. →PT 2/1 mayoría relativa y 1 presentación proporcional. →MC 1/1 representación proporcional. →MORENA 1/1 representación proporcional.																																																																																																				
<b>Regionalización política:</b>	<table border="0"> <thead> <tr> <th colspan="2"><b>12 distritos electorales federales</b></th> <th colspan="2"><b>24 distritos electorales locales</b></th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>I.</td> <td>Lázaro Cárdenas</td> <td>I.</td> <td>La Piedad.</td> </tr> <tr> <td>II.</td> <td>Puruándiro.</td> <td>II.</td> <td>Puruándiro.</td> </tr> <tr> <td>III.</td> <td>Zitácuaro.</td> <td>III.</td> <td>Maravatío.</td> </tr> <tr> <td>IV.</td> <td>Jiquilpan.</td> <td>IV.</td> <td>Jiquilpan.</td> </tr> <tr> <td>V.</td> <td>Zamora.</td> <td>V.</td> <td>Jacona.</td> </tr> <tr> <td>VI.</td> <td>Ciudad Hidalgo.</td> <td>VI.</td> <td>Zamora.</td> </tr> <tr> <td>VII.</td> <td>Zacapu.</td> <td>VII.</td> <td>Zacapu.</td> </tr> <tr> <td>VIII.</td> <td>Morelia.</td> <td>VIII.</td> <td>Zinapécuaro.</td> </tr> <tr> <td>IX.</td> <td>Uruapan.</td> <td>IX.</td> <td>Los Reyes.</td> </tr> <tr> <td>X.</td> <td>Morelia.</td> <td>X.</td> <td>Morelia Noroeste.</td> </tr> <tr> <td>XI.</td> <td>Pátzcuaro.</td> <td>XI.</td> <td>Morelia Noreste.</td> </tr> <tr> <td>XII.</td> <td>Apatzingán.</td> <td>XII.</td> <td>Hidalgo</td> </tr> <tr> <td></td> <td></td> <td>XIII.</td> <td>Zitácuaro.</td> </tr> <tr> <td></td> <td></td> <td>XIV.</td> <td>Uruapan Norte.</td> </tr> <tr> <td></td> <td></td> <td>XV.</td> <td>Pátzcuaro.</td> </tr> <tr> <td></td> <td></td> <td>XVI.</td> <td>Morelia Suroeste.</td> </tr> <tr> <td></td> <td></td> <td>XVII.</td> <td>Morelia Sureste.</td> </tr> <tr> <td></td> <td></td> <td>XVIII.</td> <td>Huetamo.</td> </tr> <tr> <td></td> <td></td> <td>XIX.</td> <td>Tacámbaro.</td> </tr> <tr> <td></td> <td></td> <td>XX.</td> <td>Uruapan Sur</td> </tr> <tr> <td></td> <td></td> <td>XXI.</td> <td>Coalcomán.</td> </tr> <tr> <td></td> <td></td> <td>XXII.</td> <td>Múgica</td> </tr> <tr> <td></td> <td></td> <td>XXIII.</td> <td>Apatzingán</td> </tr> <tr> <td></td> <td></td> <td>XXIV.</td> <td>Lázaro Cárdenas</td> </tr> </tbody> </table>	<b>12 distritos electorales federales</b>		<b>24 distritos electorales locales</b>		I.	Lázaro Cárdenas	I.	La Piedad.	II.	Puruándiro.	II.	Puruándiro.	III.	Zitácuaro.	III.	Maravatío.	IV.	Jiquilpan.	IV.	Jiquilpan.	V.	Zamora.	V.	Jacona.	VI.	Ciudad Hidalgo.	VI.	Zamora.	VII.	Zacapu.	VII.	Zacapu.	VIII.	Morelia.	VIII.	Zinapécuaro.	IX.	Uruapan.	IX.	Los Reyes.	X.	Morelia.	X.	Morelia Noroeste.	XI.	Pátzcuaro.	XI.	Morelia Noreste.	XII.	Apatzingán.	XII.	Hidalgo			XIII.	Zitácuaro.			XIV.	Uruapan Norte.			XV.	Pátzcuaro.			XVI.	Morelia Suroeste.			XVII.	Morelia Sureste.			XVIII.	Huetamo.			XIX.	Tacámbaro.			XX.	Uruapan Sur			XXI.	Coalcomán.			XXII.	Múgica			XXIII.	Apatzingán			XXIV.	Lázaro Cárdenas
<b>12 distritos electorales federales</b>		<b>24 distritos electorales locales</b>																																																																																																			
I.	Lázaro Cárdenas	I.	La Piedad.																																																																																																		
II.	Puruándiro.	II.	Puruándiro.																																																																																																		
III.	Zitácuaro.	III.	Maravatío.																																																																																																		
IV.	Jiquilpan.	IV.	Jiquilpan.																																																																																																		
V.	Zamora.	V.	Jacona.																																																																																																		
VI.	Ciudad Hidalgo.	VI.	Zamora.																																																																																																		
VII.	Zacapu.	VII.	Zacapu.																																																																																																		
VIII.	Morelia.	VIII.	Zinapécuaro.																																																																																																		
IX.	Uruapan.	IX.	Los Reyes.																																																																																																		
X.	Morelia.	X.	Morelia Noroeste.																																																																																																		
XI.	Pátzcuaro.	XI.	Morelia Noreste.																																																																																																		
XII.	Apatzingán.	XII.	Hidalgo																																																																																																		
		XIII.	Zitácuaro.																																																																																																		
		XIV.	Uruapan Norte.																																																																																																		
		XV.	Pátzcuaro.																																																																																																		
		XVI.	Morelia Suroeste.																																																																																																		
		XVII.	Morelia Sureste.																																																																																																		
		XVIII.	Huetamo.																																																																																																		
		XIX.	Tacámbaro.																																																																																																		
		XX.	Uruapan Sur																																																																																																		
		XXI.	Coalcomán.																																																																																																		
		XXII.	Múgica																																																																																																		
		XXIII.	Apatzingán																																																																																																		
		XXIV.	Lázaro Cárdenas																																																																																																		

Fuente: Elaboración propia, a partir de datos recabados en las páginas de la Cámara de Senadores, Cámara de Diputados y en la del Instituto Estatal Electoral de Michoacán.

\* Contendió como candidato del PRI a la gubernatura de Michoacán en las elecciones de 2015, pero perdió frente al candidato del PRD, Silvano Aureoles Conejo.

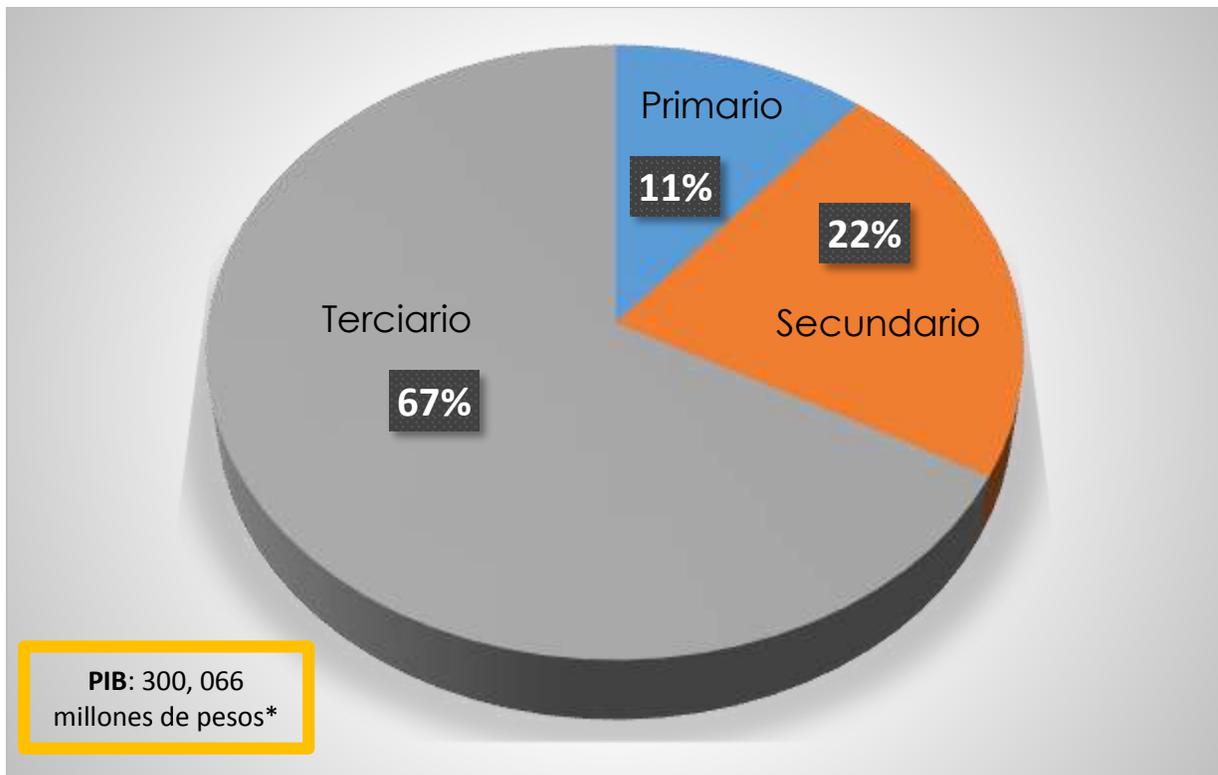
\*\* En su momento pidió licencia para contender por la presidencia municipal de Morelia como candidato del PRD, misma que perdió ante el candidato independiente Alfonso Martínez Alcázar.

### 2.1.2. ¿Por qué en Tierra Caliente? Pobreza y geografía.

La mayoría de los ciento trece municipios que componen el territorio michoacano tienen vocación agrícola y siderúrgica, siendo Morelia el único que realmente destaca por su actividad de transportes y servicios.

En este sentido, el sector primario demuestra su importancia económica posicionando a diversos productos en los primeros lugares de producción nacional. Así, la fresa, zarzamora, guayaba, melón, limón y aguacate están ubicados en el primer lugar de producción nacional y, en el caso del aguacate, mundial. No obstante, a 2013 el sector primario apenas representa el 11% del Producto Interno Bruto (PIB) estatal, mientras que el sector secundario aporta el 22%, correspondiendo el restante 67% al sector terciario.<sup>80</sup>

**Gráfica 1. Estructura del PIB de Michoacán (2013).**



Fuente: Elaboración propia con cifras del INEGI al 2013.

\*Precios constantes de 2008.

<sup>80</sup> Ver *Participación por actividad económica, en valores corrientes, 2013*. PIB- entidad federativa. [En línea]. URL: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/cn/pibe/>

Complementando lo anterior, el Informe Especial advierte que el turismo ha venido acrecentándose sustancialmente en la entidad, incluso superando cifras que, con visitantes nacionales y extranjeros, se han logrado incrementar en un 86% en los últimos cinco años.<sup>81</sup>

Por su parte, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) expone en su *Informe sobre la medición de la pobreza 2014* (evolución de la pobreza y la pobreza extrema en entidades federativas) que el porcentaje de población michoacana en situación de pobreza extrema pasó de 14.4% en 2012, a 14% en 2014, por lo que cerca de 8,400 michoacanos dejaron de estar en dicha situación.<sup>82</sup> No obstante, la pobreza pasó de 54.4% en 2012, a 59.2% en 2014, lo que significa aproximadamente 260,900 michoacanos más en condiciones de pobreza en un periodo de dos años.<sup>83</sup> En este sentido, Michoacán siguió la tendencia nacional; es decir, la reducción de la pobreza extrema y en el incremento de la pobreza. Sin embargo, mientras la media nacional tuvo un incremento en el rubro de pobreza del .7%, Michoacán presentó una alza de 4.8% para referido periodo. Asimismo, el propio CONEVAL establece que este porcentaje de 4.8% se transforma en 10.7% en términos de cambio porcentual en el número de personas, mientras la tendencia nacional corresponde a 3.7%.<sup>84</sup>

En consecuencia, Michoacán es el quinto estado (sólo por debajo del Estado de México, Veracruz, Morelos y Coahuila) que presentó el mayor incremento de pobreza en el periodo de 2012 a 2014, mismo lugar que ocupa como uno de los estados que más porcentaje de población en situación de pobreza tienen a 2014, sólo por debajo de Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Puebla, lo que sin duda facilita – aunque no es forzosamente una relación causal- la violencia y la delincuencia en la entidad.

---

<sup>81</sup> Comisión Estatal de Derechos Humanos- Michoacán (2014). *Informe especial sobre derechos humanos en áreas del conflicto en el estado de Michoacán*, México, p. 4.

<sup>82</sup> Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2015). *Medición de la pobreza 2014. Programas de Cálculo y Base de Datos 2012-2014*. [En línea]

URL: [http://www.coneval.gob.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza\\_2014.aspx](http://www.coneval.gob.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2014.aspx)

<sup>83</sup> Ídem.

<sup>84</sup> Ídem.

En este sentido, a pesar que el presupuesto de la delegación de la SEDESOL en Michoacán se ha mantenido constante<sup>85</sup>, la mayor parte de éste ha sido destinado al pago de salarios y prestaciones de los funcionarios que trabajan dentro de la delegación de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) en Michoacán. Al respecto, en su libro *Michoacán en Guerra. Radiografía de un Estado Fallido*, Jesús Lemus documenta que el mayor incremento de funcionarios federales destinados a instituciones cuya misión es combatir la pobreza y el hambre en la entidad, fue durante el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa, periodo en el cual creció la nómina de la delegación de la SEDESOL en Michoacán en un 23%, casi a la par del crecimiento de las familias que padecen hambre en esta entidad federativa.<sup>86</sup> El mismo Lemus manifiesta que aunque ha existido un decremento en dicha tendencia, no han dejado de autorizarse plazas en la SEDESOL en la actual administración federal, por lo que aún no puede decirse que el gasto de inversión sea superior al gasto burocrático.<sup>87</sup>

Por otra parte, cifras oficiales del CONEVAL con respecto a la pobreza municipal en 2010<sup>88</sup> muestran que los municipios michoacanos con mayor porcentaje de población con algún tipo de pobreza son Susupuato (86.6%), Nocupétaro (86.1%), Tzitzio (85.7%), Tumbiscatío (84.2%) y Parácuaro (83.4%).<sup>89</sup> No obstante, la mayor parte de los programas sociales a cargo de la delegación de la SEDESOL en la entidad están enfocadas en los municipios de Hidalgo, Zitácuaro, Uruapan, Zamora y Morelia,<sup>90</sup> municipios sede de distritos electorales federales en Michoacán ( *Ver*

---

<sup>85</sup> De acuerdo con la solicitud de información a la Secretaría de Desarrollo Social con folio número 0002000168515, de fecha 20 de noviembre de 2015, el presupuesto de la delegación de la SEDESOL en Michoacán en el periodo comprendido entre 2011 y 2015 tuvo un crecimiento cercano al 12%. Siendo el presupuesto de 2011 de \$130, 115, 870, mientras que para 2015 fue de \$146, 366,925.

<sup>86</sup> Ver, Lemus, Jesús. *Michoacán en Guerra. Radiografía de un estado fallido*. Penguin Random House Grupo Editorial, México, 2014. [Versión digital].

<sup>87</sup> Solicitud de información a la Secretaría de Desarrollo Social con folio número 0002000168415, de fecha 20 de noviembre de 2015. Sistema de Información Infomex.

<sup>88</sup> Para el caso de la pobreza municipal, el último informe del CONEVAL sólo tiene medición de la pobreza a 2010.

<sup>89</sup> Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2012). *Medición de pobreza en México 2010, a escala municipal*. [En línea]

URL: <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medici%C3%B3n/Informacion-por-Municipio.aspx>

<sup>90</sup> Secretaría de Desarrollo Social (2015). *Padrón de beneficiarios*. [En línea]

URL: [http://www.sedesol.gob.mx/en/SEDESOL/Padron\\_de\\_Beneficiarios](http://www.sedesol.gob.mx/en/SEDESOL/Padron_de_Beneficiarios)

*Tabla 4*). De acuerdo con el mismo estudio del CONEVAL, estos municipios tienen un porcentaje de población con algún tipo de pobreza de 65%, 58%, 54.8%, 48.6% y 38%, respectivamente, los cuales - a excepción de Hidalgo- no son ni cercanos a los porcentajes que presentan los municipios verdaderamente necesitados.

Complementando lo anterior, la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Michoacán expone en su Informe Especial que de acuerdo a sus visitas efectuadas en todo el territorio michoacano la pobreza es un problema común en cerca de ochenta municipios de Michoacán, de entre los cuales confluyen Parácuaro, Churumuco, La Huacana, Aquila, Tancítaro, Aguililla, Múgica, Cherán, Chilchota, Coalcomán, Paracho, Peribán, Tepalcatepec, Buenavista, Apatzingán y Pátzcuaro. Cifras del mismo estudio del CONEVAL que se alude en el párrafo anterior sustentan lo dicho por el Informe Especial al mostrar que el porcentaje de población con algún grado de pobreza en los municipios aludidos es de 83.4%, 82.6%, 80.7%, 78.8%, 78.4%, 76.6%, 74.1%, 72.8%, 69.3%, 64.8%, 63.8%, 63.3%, 62.8%, 62.4%, 58.4%, y 58.1%, respectivamente.

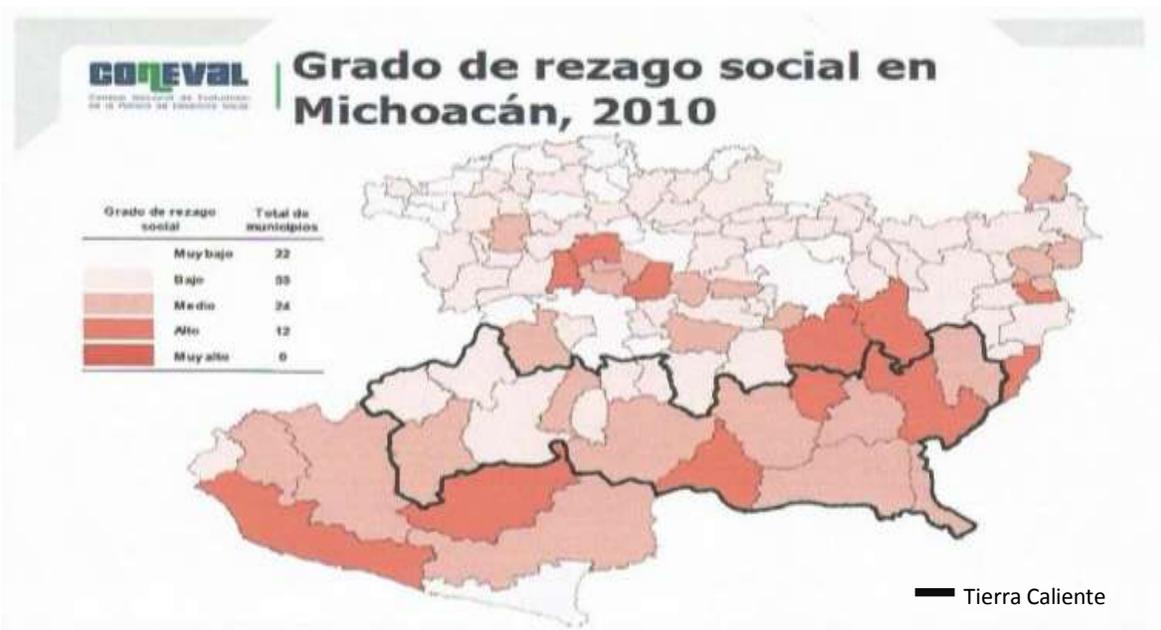
Es de considerar que la gran mayoría de los municipios mencionados en el párrafo antepuesto forman parte de la región michoacana denominada Tierra Caliente, pero lo que realmente es necesario remarcar es que estos dieciséis municipios tienen en común dos puntos esenciales que los hacen ser el centro del conflicto en esta región: 1) su población es mayoritariamente pobre y 2) en sus territorios convergen grupos de autodefensa y células del grupo criminal de *Los Caballeros Templarios*<sup>91</sup>.

Para ejemplificar estos dos puntos advertiremos que el mismo CONEVAL muestra que la región de Tierra Caliente es una de las que presenta mayor rezago social al 2010, según muestran los mapas siguientes:

---

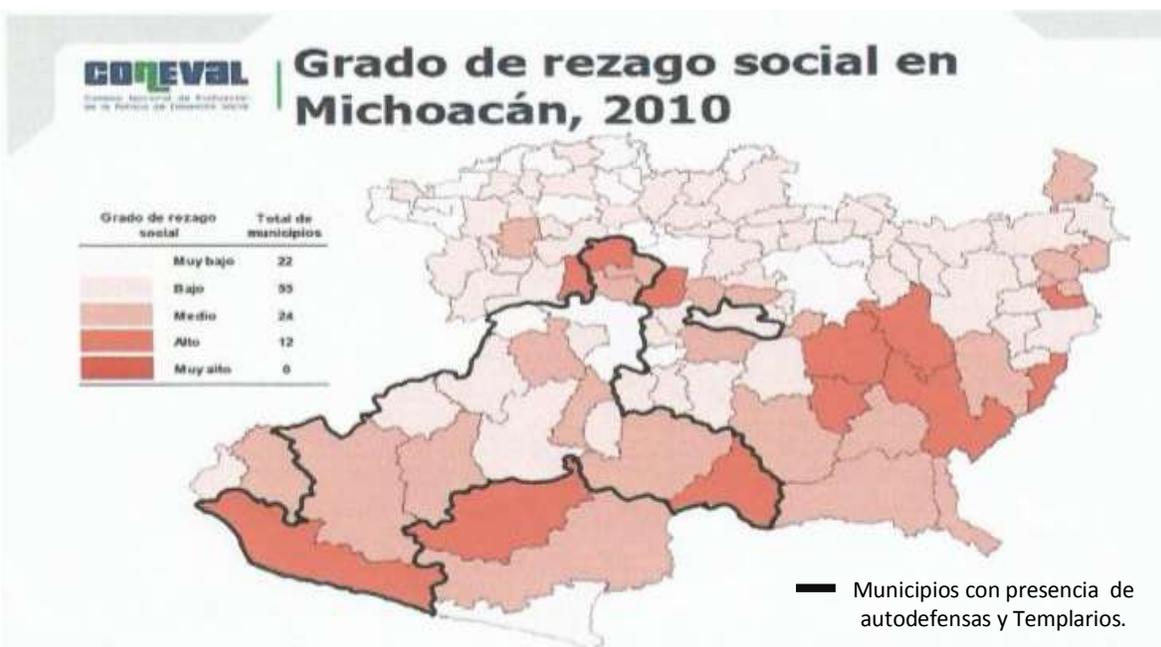
<sup>91</sup> Larusso, Fabrizio. Autodefensas e polizie comunitarie in Messico. Carmilla- Osservatorio America Latina, Italia, 2014. [En línea] URL: <http://www.carmillaonline.com/2014/05/23/autodefensas-e-polizie-comunitarie-in-messico/>

**Mapa 2. Grado de rezago social en Tierra Caliente al 2010.**



Fuente: Estimaciones de CONEVAL con base en el Censo de Población y Vivienda, 2010.  
 NOTA: La línea de negra es de mi autoría, con la intención de remarcar la región en mención.

**Mapa 3. Municipios con presencia de Autodefensas y Templarios, según grado de rezago social al 2010.**



Fuente: Estimaciones de CONEVAL con base en el Censo de Población y Vivienda, 2010.  
 NOTA: La línea de negra es de mi autoría, con la intención de remarcar los municipios en mención.

Anteriormente se advirtió que no se puede establecer una relación causal válida entre la pobreza, la violencia y la delincuencia; sin embargo, lo descrito y visualizado en las anteriores páginas y mapas muestra claramente un primer punto de análisis: la violencia y la delincuencia concurren en los territorios en donde se presenta uno de los mayores rezagos sociales en la entidad<sup>92</sup>, así como algunos de los índices más altos de pobreza y desempleo de todo Michoacán<sup>93</sup>.

Este primer punto de análisis es importante retenerlo, pues un problema de violencia estructural como la vivida en México – y acentuada en Michoacán– es producto, en una de sus múltiples aristas, de una problemática aún más grande en la estructura de este país: la pobreza. En sintonía con lo anterior, el propio Secretario de Gobernación, Miguel Ángel Osorio Chong, ha reconocido que la violencia en Michoacán es el resultado de un abandono gubernamental que ha imperado durante las últimas dos décadas en la entidad.<sup>94</sup> Asimismo, Salvador Maldonado Aranda expone que “la violencia directa tiene como causa la violencia estructural derivada de la ausencia de políticas sociales y de desarrollo de parte del Estado para las poblaciones rurales, que favorecieron a partir de la década de los ochenta del siglo XX el cultivo y tráfico de droga en los poblados rurales del sur de Michoacán.”<sup>95</sup> Es por esto que en el primer capítulo se manifestó que una sociedad que no tenga garantizadas sus oportunidades de desarrollo será siempre una sociedad insegura.

---

<sup>92</sup> CONEVAL (2010). Medición de pobreza en México 2010, a escala municipal. [En línea].

URL: <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medici%C3%B3n/Informacion-por-Municipio.aspx>

<sup>93</sup> INEGI (2014). Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. [En línea].

URL: [http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/historicas/enoe\\_historico/default.aspx](http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/historicas/enoe_historico/default.aspx)

<sup>94</sup> Al respecto, en el marco de la puesta en marcha de la Comisión para la Seguridad y Desarrollo Integral de Michoacán, el secretario de Gobernación, Miguel Ángel Osorio Chong, declaró que el escenario de violencia y delincuencia de Michoacán “se debe a un *descuido* de las autoridades durante más de una década”; por lo que advirtió que “lo que ocurre en Michoacán no se gestó en semanas o meses, va más allá. Es producto del deterioro social. Se descuidaron factores esenciales para el desarrollo de los michoacanos y los resultados están a la vista”. Recuperado de: <http://mexico.cnn.com/nacional/2014/02/13/10-cosas-que-debes-saber-para-entender-el-conflicto-en-michoacan>

<sup>95</sup> Salvador Maldonado Aranda (2009). Citado por Vite Pérez, Miguel Ángel. “Interpretaciones sobre la violencia mexicana: alcances y límites” en *Revista Espiral: Estudios sobre Estado y Sociedad*. Vol. XXII, no. 63º, mayo-agosto de 2015, México, p. 273.

A pesar que hasta este momento se ha profundizado en la pobreza generalizada en estos municipios como una de las principales causas que hacen de Tierra de Caliente la zona específica del conflicto michoacano, también es de considerar que existen otros aspectos geográficos y económicos que suman a esta descripción de dicha región.

Al respecto, la región de Tierra Caliente es la zona agroindustrial más importante para el cultivo y exportación de cítricos en Michoacán, principalmente del limón. Además, es una región estratégica para la ganadería y la agricultura, pues es un punto donde confluyen flujos de mercancías de este sector hacia el mercado de Estados Unidos de América, principalmente a través del puerto de Lázaro Cárdenas.

El puerto de Lázaro Cárdenas es una zona vital para la economía del país, pues es el puerto del pacífico mexicano más cercano al centro del país. De acuerdo con la Administración Portuaria Integral de Lázaro Cárdenas, tiene una cobertura de más de sesenta millones de habitantes, concentrados en la zona económica más importante a nivel nacional.<sup>96</sup>

**Mapa 4. Zona de influencia del puerto de Lázaro Cárdenas**



Fuente: <http://www.puertolazarocardenas.com.mx/plc25/zona-de-influencia>

<sup>96</sup> Secretaría de Comunicaciones y Transportes (2015). *Administración Portuaria Integral de Lázaro Cárdenas*. [En línea] URL: <http://www.puertolazarocardenas.com.mx/plc25/>

Asimismo, presenta la siguiente conectividad:

**Tabla 5. Conectividad del puerto de Lázaro Cárdenas**

<b>Corredores multimodales</b>	<b>Ventajas competitivas</b>
<b>Lázaro Cárdenas- Altamira/Tampico</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Conexión con el puerto de mayor desarrollo del Golfo de México.</li> <li>→ Posibilidad de desarrollar un corredor transoceánico Asia-Lázaro Cárdenas-Altamira-Europa.</li> </ul>
<b>Lázaro Cárdenas- Cuauhtitlán</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Corredor más corto del Pacífico a la zona de mayor consumo del país.</li> <li>→ Conexión directa con terminal ferroviaria.</li> <li>→ Aduana interna.</li> </ul>
<b>Lázaro Cárdenas- Veracruz</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Conexión con el puerto que opera el mayor número de contenedores en el Golfo de México.</li> <li>→ Posibilidad de desarrollar un corredor transoceánico Asia-Lázaro Cárdenas - Altamira – Europa.</li> <li>→ El operador portuario de ambas terminales es el HPH.</li> </ul>
<b>Lázaro Cárdenas- Monterrey</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Conexión directa con la zona con mayor desarrollo industrial del país.</li> <li>→ Conexión con terminal intermodal.</li> <li>→ Cuenta con aduana interna.</li> </ul>
<b>Lázaro Cárdenas- Pantaco (Distrito Federal)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Corredor más corto del Pacífico a la zona de mayor consumo del país.</li> <li>→ Conexión directa con terminal ferroviaria.</li> <li>→ Aduana interna.</li> </ul>
<b>Lázaro Cárdenas- Toluca</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Conexión a zona industrial del centro del país.</li> <li>→ Conexión con terminal ferroviaria.</li> </ul>
<b>Lázaro Cárdenas- Querétaro</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Conexión a la principal zona industrial del Bajío.</li> <li>→ Conexión directa a terminal intermodal.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con información obtenida de <http://www.puertolazarocardenas.com.mx/plc25/conectividad-acerca-del-puerto-57>

Así, de acuerdo con la misma la Administración Portuaria Integral de Lázaro Cárdenas, el área interna de influencia (*hinterland*) del puerto de Lázaro Cárdenas se circunscribe a través de conexiones ferroviarias y carreteras a los estados de Michoacán, Jalisco, San Luis Potosí, Morelos, Puebla, Veracruz, Tamaulipas, Distrito Federal, Querétaro, Estado de México, Guerrero, Guanajuato y Nuevo León; área que abarca más de 60 millones de habitantes del país y genera más del 60% del Producto Interno Bruto Nacional; estados en los que se localizan la mayoría

de las plantas de producción del país y de mayor demanda de productos de consumo interno. Por su parte, el área externa influencia (*foreland*) del puerto se circunscribe a la costa oeste de Norteamérica con Estados Unidos y Canadá, con Centroamérica con Guatemala, El Salvador, Ecuador, Colombia, Panamá; en Sudamérica con Chile, Argentina, Perú y con la cuenca del pacífico oriental, como Japón, Malasia, Filipinas, Singapur, Taiwán, Corea, Rusia, China, Taiwán, Indonesia, Tailandia, Pakistán, Nueva Zelanda y Sudáfrica.<sup>97</sup>

**Mapa 5. Corredores multimodales del puerto de Lázaro Cárdenas.**



Fuente: <http://www.puertolazarocardenas.com.mx/plc25/conectividad>

Es precisamente lo estipulado en los mapas 4 y 5 y la tabla 5 lo que explica que sea en dicha área donde se concentren los grupos criminales más importantes de la región, toda vez que Tierra Caliente es un punto de paso medular por donde todo tipo de mercancías ingresan y egresan al puerto de Lázaro Cárdenas, además de la riqueza que por sí mismo genera (principalmente de la industria siderúrgica). Un ejemplo de esto es que aunque hay una gran variedad de rutas para el transporte de marihuana

<sup>97</sup> *Ídem.*

vía terrestre, de acuerdo con Raúl Ornelas y Sandy Ramírez, la droga producida en la sierra michoacana cruza por Chilpancingo a través de Guerrero, desde donde es trasladada a Morelos y luego al Distrito Federal, y de ahí seguir por el centro del país hasta alcanzar Ciudad Juárez o Nuevo Laredo y Reynosa. Sin embargo, otro camino que se ha identificado es el del Pacífico. La marihuana sembrada en Tierra Caliente, Guerrero, pasa por el municipio michoacano de Lázaro Cárdenas, sigue por Aquila, para cruzar Jalisco, Sinaloa y finalmente llegar a Sonora.<sup>98</sup> Asimismo, los referidos autores exponen que:

“El territorio michoacano también es importante para la fabricación de drogas sintéticas. En 2012, la entonces Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada (SIEDO), reportó que la mayor cantidad de laboratorios y de precursores químicos dedicados a la producción de metanfetaminas se localizó en Michoacán, seguido de Sinaloa y Jalisco. Las tres entidades forman parte de la ruta de traslado de precursores químicos, que parte de China, India y Holanda, e ingresa por vía marítima a dos de los puertos más importantes de México: Lázaro Cárdenas en Michoacán y Manzanillo en Colima. Una vez fabricadas, las drogas sintéticas se trasladan hacia la frontera norte, principalmente a Baja California y Sonora para ser llevadas a California, en Estados Unidos.”<sup>99</sup>

Además,

“De acuerdo con reportes de la PGR y de consultoras privadas de seguridad, como Stratfor (2015), Michoacán es un estado puente entre la costa de México, el interior y el puerto por donde entran precursores químicos y cocaína. Por un lado, los cargamentos que arriban desde Sudamérica por vía marítima al Puerto de Lázaro Cárdenas, o los procedentes de Guerrero y Oaxaca, son trasladados a través de los municipios de Aquila y Coahuayana hasta Colima, donde seguirán a lo largo de la costa del Pacífico por carretera hasta llegar a Baja California y Sonora.”<sup>100</sup>

---

<sup>98</sup> Ornelas, Raúl y Sandy Ramírez. “Los grupos de autodefensa en Michoacán” en *Observatorio Latinoamericano de Geopolítica*, México, 2015, p. 5 [En línea].

URL: <http://www.geopolitica.ws/media/uploads/documents/los-grupos-de-autodefensa-en-michoacan.pdf>

<sup>99</sup> *Ibidem*, p. 6.

<sup>100</sup> *Ibidem*, p. 7.

La anterior descripción del puerto es sin duda un atractivo para los diversos cárteles que continuamente se disputan *la plaza*, toda vez que es un punto medular de las finanzas de dichos grupos criminales.

En consecuencia, si consideramos que Tierra Caliente es una región estratégica para el tráfico de drogas, al tiempo que gran parte de su población vive en un profundo grado de pobreza y desempleo, no es difícil comprender que sea precisamente ahí la cuna del conflicto michoacano.

## **2.2. Panorama.**

Los Estados están obligados a garantizar a sus ciudadanos la libertad de vivir sin miedo y posibilitar el desenvolvimiento de cualquier otro derecho en un ambiente de tranquilidad, pues la seguridad – como lo hemos recalcado en el primer capítulo de esta investigación- “[...] no es la mera ausencia de agresión o temor, ya que el valor de la seguridad apunta a la certeza de ser respetado en tanto individuo, en la integridad física, psicológica y social”.<sup>101</sup>

Lo anterior se ha visto notablemente deteriorado en Michoacán durante al menos la última década, generando severos daños al tejido social y al desarrollo económico de la entidad, pero sobre todo, limitando sensiblemente la posibilidad de los michoacanos para acceder a una vida digna. Una de las razones principales de lo anterior “[...] es la existencia de organizaciones delincuenciales que han crecido y se han fortalecido con el tiempo; ampliando y diversificando sus operaciones a muchos y muy diversos ámbitos, pero principalmente debido a las acciones u omisiones de los distintos órdenes de gobierno a lo largo del tiempo.”<sup>102</sup>

En el capítulo que antecede al presente se expuso que el fin último de la seguridad ciudadana consiste en el pleno ejercicio de los derechos fundamentales de las personas. No obstante, el Informe Especial advierte que el contexto actual de Michoacán “[...] influye tangible y negativamente en las violaciones de los derechos humanos, no sólo por lo que respecta a la seguridad y a la integridad personal de

---

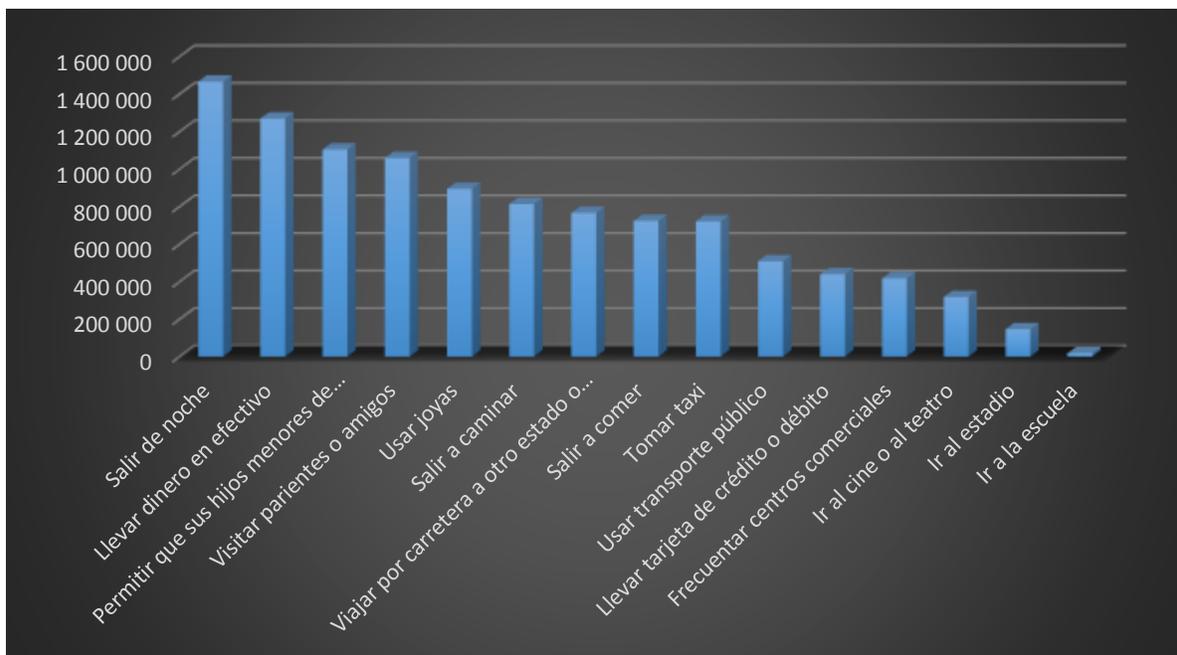
<sup>101</sup> Vanderschueren, Franz. *Et, al. Op.Cit.*, p.14.

<sup>102</sup> Comisión Estatal de Derechos Humanos- Michoacán (2014). *Op.Cit.* p. 5.

los michoacanos, sino en toda la cadena interdependiente e interrelacionada de derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales que se desprende del hecho de que las personas no tengan plena libertad para desarrollar actividades cotidianas.”<sup>103</sup>

Al respecto, el INEGI, a través de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2014 (ENVIPE 2014), muestra que los michoacanos mayores de 18 años durante el 2013<sup>104</sup> (que en total suman 2’929,255 personas) dejaron de hacer ciertas actividades cotidianas, siendo el salir de noche, llevar dinero en efectivo, permitir que sus hijos menores de edad salieran, visitar parientes y/o amigos y usar joyas; las cinco actividades que más dejaron de hacer los mayores de edad en Michoacán durante el 2013.<sup>105</sup>

**Gráfica 2. Población michoacana mayor de 18 años que dejó de realizar actividades cotidianas por temor a ser víctima de algún delito durante 2013, según actividad que dejó de hacer.**



Fuente: Elaboración propia con base en datos generados por la ENVIPE 2014.

<sup>103</sup> *Ibidem*, pp.5-6

<sup>104</sup> Año en que se suscitó el clímax del conflicto michoacano.

<sup>105</sup> Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública-ENVIPE 2014. Datos disponibles en:<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/envipe/envipe2014/default.aspx>

No obstante que las actividades de ir a la escuela, salir a caminar y viajar por carretera a otro estado y/o municipio no son de las primeras cinco actividades que más hayan dejado de hacer los michoacanos mayores de edad durante el 2013, sí son las que más se han incrementado de la ENVIPE 2012 a la ENVIPE 2014, coincidiendo dicho periodo con el surgimiento y clímax del conflicto michoacano.

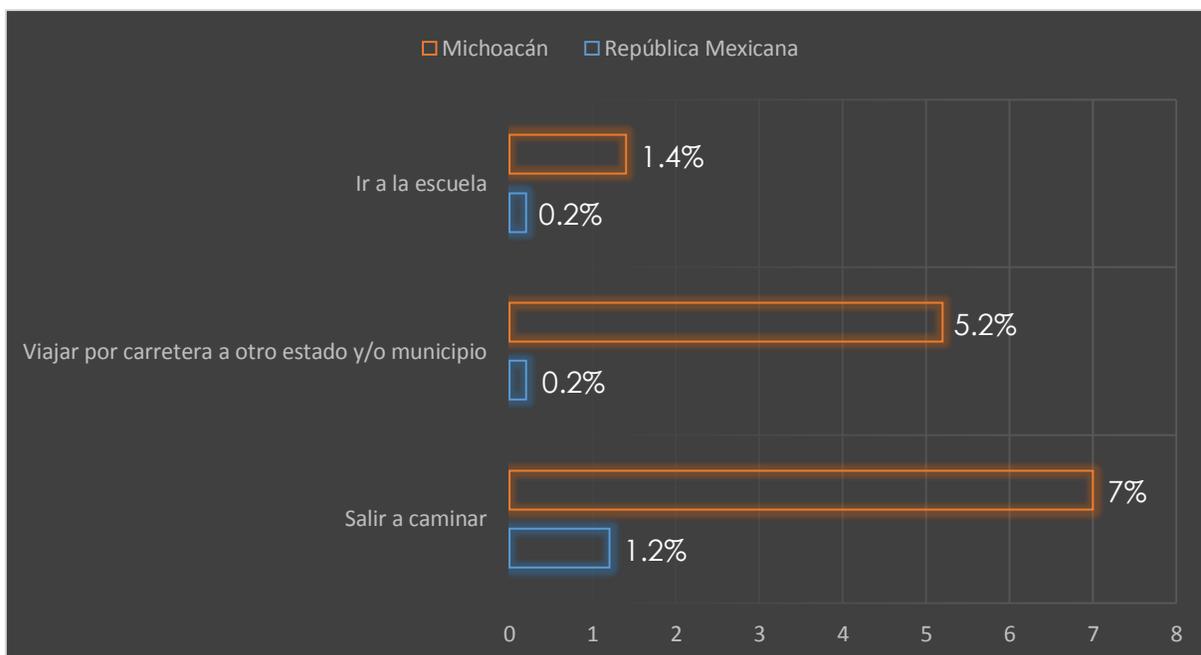
Un simple rastreo de las variables usadas en la ENVIPE muestra que el dejar de salir a caminar y dejar de ir a la escuela tuvieron un crecimiento considerable de la ENVIPE 2013 a la ENVIPE 2014, puesto que el porcentaje de michoacanos mayores de edad que dejaron de salir a caminar durante el 2012 fue de 25.4%, pasando a 32.4% en 2013. Asimismo, el ir a la escuela pasó de 3.8% a 5.2% en el mismo periodo de tiempo referido. Por su parte, la acción de dejar de viajar por carretera a otro estado y/o municipio es la que presenta el incremento más notorio de las quince variables analizadas por la ENVIPE, pues en 2011 el porcentaje de michoacanos que dejó de realizar esta actividad fue de 18.7%, pasando a 25.4% en 2012 y a 30.6% durante 2013, lo que significa que aproximadamente el 11.9% de la población michoacana mayor de edad ha dejado de viajar por carretera en tan sólo un periodo de tres años.<sup>106</sup>

Lo anterior adquiere una dimensión importante cuando contrastamos estas cifras michoacanas con la media nacional:

---

<sup>106</sup> La variable “Viajar por carretera a otro estado y/o municipio” es la única de las tres mencionadas que puede ser rastreada desde la ENVIPE 2012, por eso es la única variable que se menciona desde 2011 y no desde 2012 como las otras dos. De igual forma, en la gráfica 3 no se contempla desde la ENVIPE 2012, esto con la intención de homologar los datos que sí son rastreables para las tres variables.

**Gráfica 3. Incremento porcentual de algunas variables de la ENVIPE 2013 a la 2014.**



Fuente: Elaboración propia, con base en datos generados por la ENVIPE 2013 y 2014.

Como puede apreciarse, los porcentajes de incremento de 2012 a 2013 en Michoacán rebasan por completo a los porcentajes de incremento de la media nacional, lo que indica que desde 2013, año del clímax del conflicto, un importante porcentaje de michoacanos han dejado de ejercer derechos primordiales como el libre tránsito, la recreación y el derecho a una educación básica, por lo que una policía que opere bajo un paradigma capaz de brindar la confianza necesaria a los michoacanos para que realicen dichas actividades cotidianas se vislumbra como una necesidad apremiante en el contexto actual de la entidad.

### **2.2.1. La crisis de Michoacán como resultado de la inestabilidad política de las últimas décadas en la entidad.**

Junto con los factores sociales y económicos que se describieron en los apartados anteriores, el factor político representa también una de las causas que más fuertemente han contribuido al estado convulso en el que se encuentra Michoacán.

El brote de violencia que se vive en la entidad no es producto de la casualidad, sino de la causalidad. Es decir, dicha problemática no puede acotarse a la coyuntura pues es resultado de un devenir de sexenios estatales donde la inestabilidad política

ha sido una característica afín. Por consiguiente, más allá de la evidente incapacidad física y política que mostró durante 2013 el exgobernador Fausto Vallejo Figueroa como jefe del ejecutivo estatal en el periodo gubernamental 2012-2015, se encuentran las actuaciones irresponsables por parte de gobernadores predecesores e, incluso, de expresidentes de la República.<sup>107</sup>

En este sentido, en su libro *Michoacán en guerra: radiografía de un estado fallido*, Jesús Lemus propone hacer un recorrido histórico de los sexenios que directamente han influenciado en la configuración de un escenario político conflictivo e inestable en Michoacán, lo anterior con el propósito de argumentar que la crisis política actual en la entidad no es coyuntural, sino que obedece a la acumulación de periodos gubernamentales estatales inestables.

De acuerdo con referido autor, el periodo de mayor inestabilidad política en Michoacán se vivió de 1988 a 1992, cuando varios de los gobernadores ejercieron sexenios incompletos, situación que regresó a partir de 2012, cuando desde ese año y hasta finales de 2015 ejercieron el poder tres gobernadores distintos.

Luis Martínez Villicaña, Gobernador constitucional de Michoacán en 1986, fue quien inició la inestabilidad política en la entidad federativa, pues sólo gobernó un año con once meses; renunciando al cargo el 3 de diciembre de 1988. El motivo oficial fue su incorporación como Director General de Caminos y Puentes Federales (CAPUFE), sin embargo, Lemus expone que fue depuesto por el propio Presidente electo, Carlos Salinas de Gortari, debido a que Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano había ganado en Michoacán un número importante de votos en las elecciones presidenciales de 1998.<sup>108</sup>

De esta manera, la administración de Villicaña fue concluida por Genovevo Figueroa Zamudio - quien fuera el Secretario de Gobierno durante el periodo de Villicaña -

---

<sup>107</sup> No son pocos los académicos y periodistas que han hecho hincapié en la actuación irresponsable del expresidente Felipe Calderón Hinojosa con respecto a su Guerra contra el Narcotráfico emprendida en 2007, guerra que sin duda permeó en terreno fértil en Michoacán.

<sup>108</sup> Ver Lemus, Jesús. *Michoacán en Guerra. Radiografía de un estado fallido*. Penguin Random House Grupo Editorial, México, 2014. [Versión digital]

en su carácter de Gobernador interino. Su mandato fue estable en términos generales, a excepción del nacimiento del movimiento denominado “Nación Purépecha”, mismo que reclamaba atención a los pueblos indígenas y cuyo estandarte fue ignorado. Concluyó su administración en 1992.<sup>109</sup>

El mismo Lemus narra que a las cinco de la mañana del 15 de septiembre 1992, en medio de un fuerte operativo militar que resguardaba la toma de protesta del nuevo Gobernador constitucional de Michoacán, Eduardo Villaseñor Peña “[...] comenzó una de las administraciones estatales de Michoacán más accidentadas de la historia reciente. La oposición michoacana, compuesta por la izquierda cardenista, era encabezada por el candidato perredista – recién derrotado en las elecciones estatales de ese mismo año- Cristóbal Arias Solís, quien desconoció los resultados de las elecciones y se posicionó en todo el estado, lo que impidió que Eduardo Villaseñor Peña pudiera realizar siquiera un acto público como Gobernador constitucional.”<sup>110</sup>

Debido al clima político y social hostil en el que desenvolvían los primeros días de la administración de Villaseñor Peña, la noche del 5 de octubre de 1992, Fernando Gutiérrez Barrios, en su carácter de Secretario de Gobernación de la administración salinista, le notificó a Villaseñor Peña que por el bien del Gobierno estatal y del Gobierno Federal debía presentar una licencia para ausentarse de su cargo. Atendiendo lo anterior, en los días siguientes estaba asumiendo el control del gobierno estatal Ausencio Chávez Hernández<sup>111</sup>, quien resulta crucial para la llegada de Jesús Reyna García al estado de Michoacán, mismo que se desempeñó primero como Procurador de Justicia de la entidad y después como Secretario de Gobierno durante la administración chavista.

El propio Lemus manifiesta que la llegada de Chávez Hernández fue producto de un consenso entre Cuauhtémoc Cárdenas y Carlos Salinas de Gortari, lo que podría explicar que la prensa local dejara de publicar manifestaciones sociales y en su

---

<sup>109</sup> *Ibidem.*

<sup>110</sup> *Ibidem.*

<sup>111</sup> *Ibidem.*

lugar enarbolara la estabilidad política y social en la entidad, aun cuando el reclamo de atención por parte de la población de Tierra Caliente y la Meseta Purépecha comenzaba a ser latente.

Para las elecciones de 1995, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) enarbó a Víctor Manuel Tinoco Rubí como su candidato a la gubernatura de Michoacán, mientras que el Partido de la Revolución Democrática (PRD) nuevamente se inclinó a favor Cristóbal Arias Solís y el Partido Acción Nacional (PAN) se decantó en favor del futuro Presidente de la República, Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012). El triunfador oficial en dichos comicios fue el candidato del PRI. Aunque el PRD nuevamente argumentó fraude, la administración de Tinoco Rubí no se vio comprometida como la de Villaseñor Peña, por lo que pudo concluirla con relativa estabilidad (1996-2002).

Llegados a este punto, Ornelas y Ramírez exponen que:

“En el caso de Michoacán, el sustrato del conflicto es la transformación de los cacicazgos priístas como resultado de las derrotas electorales del PRI en 2000 y 2006. Los doce años de presidencias panistas resquebrajaron las formas de control social del partido de estado que gobernó México desde los años treinta del siglo XX [...] Estos cacicazgos contaban con cuerpos armados propios que aseguraban la permanencia de estas formas de control, muy enraizadas en las regiones rurales del país. Al perder las ligas privilegiadas con el poder federal y en particular con la presidencia, estos cacicazgos se debilitaron y buscaron vías de evolución: algunos cayeron y fueron desplazados, mientras que otros se reciclaron acentuando el carácter delictivo de sus actividades [...] El cacicazgo priísta se debilita en Michoacán al punto de ser desplazado por las corrientes tráfugas del nacionalismo revolucionario acuerpadas en el PRD, partido que gobernó ese estado de 2002 a 2012. Fue durante las administraciones de Lázaro Cárdenas Batel y Leonel Godoy que los grupos criminales florecieron, llegando a controlar vastas regiones de Michoacán.”<sup>112</sup>

En este sentido, con la llegada del PRD al gobierno estatal de Michoacán a través de Lázaro Cárdenas Batel, y subsecuentemente de Leonel Godoy Rangel, esta

---

<sup>112</sup> Ornelas, Raúl y Sandy Ramírez. *Op.Cit.*, pp. 10-12

entidad comenzó a tener escándalos de colusión entre el crimen organizado y diversos actores políticos locales, situación que se acrecentaría con la llegada de Fausto Vallejo a la gubernatura. En consecuencia, el tema del narcotráfico y de su infiltración en las estructuras políticas estatales comenzó a ganar terreno dentro de la opinión pública y ciudadana. Prueba de ello fue que en 2009 Monte Alejandro Rubido García, entonces Secretario Técnico del Consejo de Seguridad Nacional, dio a conocer la eventual relación de Julio César Godoy Toscano (diputado federal por el PRD y medio hermano del Gobernador Leonel Godoy Rangel) y Saúl Solís Solís (excandidato a legislador del PVEM por Apatzingán) con el grupo criminal conocido como *La Familia Michoacana*.<sup>113</sup> Rubido García afirmó que, de acuerdo con reportes de inteligencia, Godoy Toscano operaba redes de protección institucional en la región de Lázaro Cárdenas, Arteaga y Nueva Italia bajo las órdenes directas de Servando Gómez Martínez, alias la “Tuta”. Por su parte, Saúl Solís, alias “el Lince”, es primo de Enrique Plancarte Solís, uno de los otrora líderes de La Familia y más tarde de Los Templarios.<sup>114</sup>

Llegados a este punto habrá que advertir que a 2012 habían pasado ya veinte años del incidente político que convulsionó a Michoacán: la renuncia intempestiva y abrupta de Eduardo Villaseñor Peña. A partir de dicho año, Michoacán entró nuevamente en una crisis política en la que convergen dos actores principales: Jesús Reyna García y Fausto Vallejo Figueroa.

Esta “nueva” crisis política comenzó a intensificarse con la primera de las dos licencias presentadas por el entonces Gobernador constitucional, Fausto Vallejo Figueroa. Argumentando motivos de salud, esta primera licencia fue solicitada por un plazo de hasta noventa días. El Congreso Local se la otorgó el 22 de abril de 2013. No obstante, a sólo tres días de que venciera el plazo de esta primer licencia,

---

<sup>113</sup> Ramírez Yáñez, Jaime. *Michoacán, dos décadas anidando el narcotráfico*. El economista, México, 2013. [En línea] URL: <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2013/08/05/michoacan-dos-decadas-anidando-narcotrafico>

<sup>114</sup> Tanto *La Familia Michoacana* como *Los Caballeros Templarios* (cuyos líderes son prácticamente los mismos) serán abordados más adelante. Sin embargo, es de advertirse que los casos de colusión que hoy día se han dado a conocer gracias a las redes sociales no son coyunturales, sino que más bien son consecuencia de la infiltración política de dichos cárteles que empezaron a tejer redes políticas desde hace por lo menos una década.

Fausto Vallejo, en medio de un clima local lleno de violencia, inseguridad y del movimiento de autodefensas, presentó una nueva petitoria para seguir ausente del cargo de Gobernador constitucional, pero ahora por un periodo de hasta ciento ochenta días, licencia que le fue concedida oficialmente el 18 de julio de 2013.<sup>115</sup>

Esta ausencia de Gobernador fue uno de los motivos principales que condujeron a la referida nueva crisis política en Michoacán, pues como advierte Jesús Lemus, “[...] aun cuando esta ausencia no era definitiva, sí implicó en su momento la sucesión de poderes temporales, con la consecuente inestabilidad al interior del gobierno estatal y de todo el territorio de la entidad.”<sup>116</sup>

Fue ciertamente durante el periodo de ausencia de Vallejo Figueroa - y por ende durante el mandato de Jesús Reyna García como Gobernador interino- cuando la población de Tierra Caliente comenzó a armarse, sí como resultado de un profundo abandono gubernamental y del sometimiento de un grupo criminal llamado *Los Caballeros Templarios*, pero también como respuesta a un Gobernador interino del que estaban convencidos se encontraba coludido con dicho grupo criminal. Convencimiento que el 4 de abril de 2014 detonó en la detención y encarcelamiento de Reyna García por vínculos con la delincuencia organizada.<sup>117</sup>

La ausencia de Vallejo se dio en un momento de inestabilidad en muchos puntos geográficos de Michoacán, pero sobre todo en la región marcada en el *mapa 3 (vid. supra)*, en donde grupos de autodefensa oficialmente levantados en armas el 24 de febrero de 2013 tenían ya el control de setenta y tres localidades rurales y urbanas, sobre todo en Tierra Caliente.

No fue sino hasta el 22 de octubre de 2013 cuando Fausto Vallejo acudió en persona ante el Congreso Local de Michoacán para solicitar su reincorporación como jefe

---

<sup>115</sup> Monroy, Jorge. *Fausto Vallejo se ausentará otra vez del gobierno*. El economista, México, 2014. [En línea] URL: <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2014/06/01/fausto-vallejo-se-ausentara-otra-vez-gobierno>

<sup>116</sup> Ver Lemus, Jesús. *Michoacán en Guerra. Radiografía de un estado fallido*. Penguin Random House Grupo Editorial, México, 2014. [Versión digital]

<sup>117</sup> Flores, Raúl y Miguel García Tinoco. *La PGR detiene a Jesús Reyna; exgobernador interino de Michoacán declara en el DF*. Excélsior, México, 2014. [En línea]

URL: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/04/05/952413>

del ejecutivo estatal. Un día después, era nuevamente Gobernador de Michoacán.<sup>118</sup> Sin embargo, casi ocho meses después de tomar nuevamente posesión – y ya con su otrora Secretario de Gobierno en prisión- el 19 de junio de 2014 Fausto Vallejo envió al Congreso de Michoacán su renuncia definitiva al cargo de Gobernador constitucional, argumentando que su estado de salud no era el óptimo para atender la cantidad y magnitud de los problemas por los que atravesaba Michoacán, sobre todo los relativos a la seguridad. En consecuencia, el 20 de junio de 2014 el Congreso michoacano nombró a Salvador Jara Guerrero – destacado académico michoacano- como Gobernador sustituto, cargo que desempeñó hasta el 1 de octubre de 2015, cuando Silvano Aureoles Conejo tomó protesta como Gobernador constitucional de Michoacán.

El anterior recorrido por los últimos periodos gubernamentales de Michoacán ayuda a explicar la situación tan comprometedor por la que atraviesa esta entidad. Desde hace ya tres décadas Michoacán ha sufrido un desgobierno total: un aparato gubernamental sin políticas definidas y poco claras ante la ciudadanía, en donde la mayoría de los funcionarios han ido y venido de administración en administración, contribuyendo así al deterioro de la confianza ciudadana. Los michoacanos hoy día sólo ven cómo gran cantidad de sus representantes y servidores públicos se coluden con los grupos criminales que tanto daño les hacen. Por si esto no fuera poco, algo aún más preocupante es la cantidad de sangre derramada en territorio michoacano, misma que junto con los acontecimientos sucedidos en julio de 2015 en la comunidad de Ostula, municipio de Aquila, han mostrado el fracaso de la política de militarización de la seguridad pública que impera y condiciona en Michoacán.

### **2.3. Los Caballeros Templarios.**

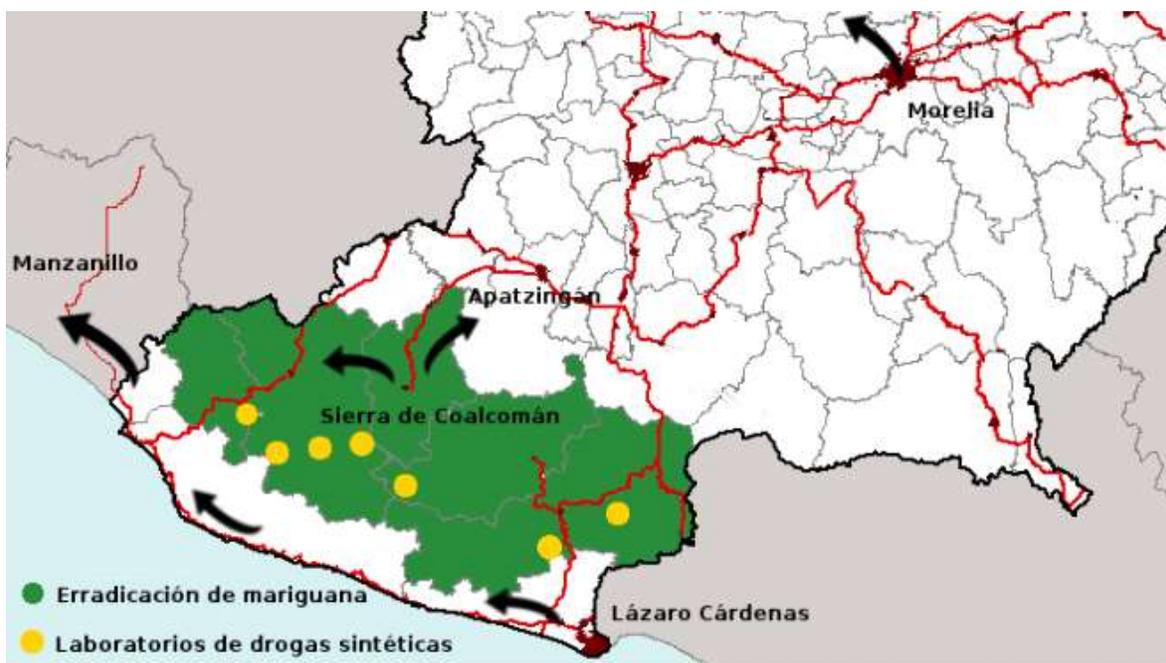
Durante las últimas dos décadas, México se ha inmiscuido en una espiral de delincuencia y violencia que parece no tener solución en un futuro cercano. En el

---

<sup>118</sup> Notimex. *Fausto Vallejo regresa a la gubernatura de Michoacán*. Divulgado por El economista, México, 2013. [En línea] URL: <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2013/10/23/fausto-vallejo-regresa-gubernatura-michoacan>

caso de Michoacán nos encontramos con una región entera capaz de producir tanto drogas naturales (marihuana) como drogas sintéticas (metanfetaminas)<sup>119</sup>, al tiempo que los cárteles asentados en su territorio encargados del tráfico de dichas drogas se han ido expandiendo por todo el país e, incluso, en otros países.

**Mapa 6. Zona de erradicación, procesamiento y rutas de transporte de droga en Michoacán.**



Fuente: Grupo Reforma. *Disputa crimen zona estratégica*, 28 octubre de 2013. [En línea]  
URL: <http://www.reforma.com/nacional/articulo/719/1437261/?Param=4&PlazaConsulta=reforma&EsCobertura=falso&DirCobertura=&TipoCob=0>

Como resultado de esto, Salvador Maldonado Aranda manifiesta que en el caso de Michoacán – aunque ciertamente es un fenómeno reproducido en todos los estados de la república en donde hay presencia de cárteles dedicados al narcotráfico- “[...] hay evidencia importante de que las prácticas públicas del crimen organizado están infiltrando el aparato gubernamental a través del incremento de la corrupción y la

<sup>119</sup> De acuerdo con datos de la SIEDO expuestos por Ornelas y Ramírez, a 2012 Michoacán era la entidad con el mayor número de laboratorios y precursores químicos localizados para la elaboración de drogas sintéticas, con 340 laboratorios localizados y 49,616 kg y 1, 707 l de precursores químicos. Una descripción más detallada puede encontrarse en: Ornelas, Raúl y Ramírez, Sandy. *Op.Cit*, p. 6 [En línea].  
URL: <http://www.geopolitica.ws/media/uploads/documents/los-grupos-de-autodefensa-en-michoacan.pdf>

impunidad. Así, la violencia ha repuntado a pesar de (o quizá como producto de) seis largos años de militarización para mejorar la seguridad pública.”<sup>120</sup>

Aunado a lo anterior, al inicio del apartado *Panorama (vid. supra)* se expuso que una de las razones principales del resquebrajamiento del tejido social michoacano, del estancamiento del desarrollo económico de la entidad y la imposibilidad de gran parte de los michoacanos para desarrollar una vida digna, es la existencia de organizaciones delincuenciales que han crecido y se han fortalecido con el tiempo, ampliando y diversificando sus operaciones a muchos y muy diversos ámbitos. Una de estas organizaciones son *Los Caballeros Templarios*.

Al respecto, el origen de este cártel ha sido motivo de diversas y profundas discusiones académicas. Algunos manifiestan que es una escisión de *La Familia Michoacana*, mientras que otros exponen que es una evolución de la misma. No obstante, sea cual sea el origen, es claro que su aparición y consolidación no fue producto de la casualidad, por lo que resulta necesario hacer una breve revisión no sólo de los cárteles michoacanos que influenciaron y fomentaron su génesis, sino también de la configuración y surgimiento de sus prácticas sociales, políticas y criminales.

Para cumplir con lo antepuesto, lo primero que necesitamos es entender el porqué del surgimiento de grupos criminales michoacanos dedicados al tráfico de drogas en la entidad. De acuerdo con Salvador Maldonado, durante los años 80' Michoacán sufrió una profunda crisis agrícola (sector cuya importancia para la economía local se ha descrito anteriormente en este capítulo) lo que hizo que los agricultores voltearían a ver a otro tipo de cultivos más rentables, encontrando en la marihuana y la amapola el producto ideal para elevar su producción exponencialmente. Lo anterior originó el surgimiento de grupos criminales -en cuanto esta producción es ilegal- dedicados de lleno a dichas actividades, al tiempo que les permitió crear redes de amistad que hicieron posible que su negocio se volviera transnacional.

---

<sup>120</sup> Maldonado Aranda, Salvador. “*You don’t see any violence here, but it leads to very ugly things: forced solidarity and silent violence in Michoacán, Mexico*” en *Dialectical Anthropology*, Estados Unidos de América, abril de 2014, p.1. Traducción propia, lo que se encuentra en paréntesis es de mi autoría.

Producto de lo anterior, y después de dominar y controlar el flujo de la droga en la región, así como de crear pandillas y grupos de familia dedicados a esta actividad, emergió el cártel de *Los Valencia o El Milenio*, el cual centralizó la producción y el tráfico de droga y comenzó la transferencia masiva de cocaína desde Colombia a México y de aquí a Estados Unidos de América<sup>121</sup>. Dicho grupo criminal logró posicionarse gracias al apoyo de algunos políticos y oficiales de los diversos cuerpos policiales en la región, así como de la alianza estratégica con *Los Arellano Félix*. Esto se tradujo en su consolidación como uno de los primeros grupos criminales michoacanos dedicados al narcotráfico, cuya injerencia, si bien ampliamente debilitada, llega hasta hoy día.

A pesar de su importancia y gran presencia en Michoacán, “[...] a partir del año 2000 *El Milenio* comenzó a experimentar una etapa de crisis, toda vez que *Los Zetas* – los cuales fungían en ese entonces como el brazo armado del *Cartel del Golfo* (grupo con el que habían entablado una alianza para expandir su negocio)- buscaron el control del territorio (*la plaza*) de Michoacán.”<sup>122</sup> Para lograr lo anterior, *Los Zetas* adhirieron a líderes de la región de Tierra Caliente, los cuales habían sido contactados desde Tamaulipas, zona de operación de esta agrupación paramilitar y del *Cártel del Golfo*.

Jesús Lemus expone que los *Zetas* lograron ocupar un espectro considerable de *la plaza*, razón por la cual otros grupos criminales asentados en territorio michoacano se aliaron para expulsarlos de aquel espacio. Esto ocurrió aproximadamente en el periodo transcurrido entre 2005 y 2006. Asimismo, Lemus y Maldonado exhiben que de las reminiscencias de esta *ocupación zeta*, así como de la inclusión de antiguos miembros del *Cártel del Golfo* e inclusive de *Los Valencia*, se originó uno de los

---

<sup>121</sup> Una descripción más detallada de esta práctica de transferencia masiva de cocaína de Colombia a México y a los Estados Unidos de América en medio de las políticas prohibicionistas beligerantes en la región andina puede encontrarse en Maldonado Aranda, Salvador. “*You don’t see any violence here, but it leads to very ugly things: forced solidarity and silent violence in Michoacán, Mexico*” en *Dialectical Anthropology*, Estados Unidos de América, abril de 2014, p.9.

<sup>122</sup> Maldonado Aranda, Salvador. “*You don’t see any violence here, but it leads to very ugly things: forced solidarity and silent violence in Michoacán, Mexico*” en *Dialectical Anthropology*, Estados Unidos de América, abril de 2014, p. 9. Traducción propia, lo que se encuentra en paréntesis es de mi autoría.

cárteles más influyentes de la región y antecedente directo de Los Templarios: *La Familia Michoacana*.

La Familia hizo su debut público en 2006, cuando aparecieron cinco cabezas humanas en la pista de baile del bar “Sol y Sombra” en Uruapan, Michoacán; y cuyo narco-mensaje (“*La familia no mata por paga, no mata mujeres, no mata inocentes, se muere quien debe morir, sépanlo todo la gente, esto es: Justicia divina*” [sic])<sup>123</sup> vislumbraba desde entonces el carácter religioso de esta organización, aspecto que fue heredado y exaltado por Los Templarios.

Tras casi cuatro años de su aparición, en 2010 La Familia era ya una organización criminal muy poderosa que contaba con significativas redes internacionales e importantes contactos políticos en puestos importantes del gobierno estatal y de los diferentes gobiernos municipales. No obstante, el aspecto más trascendental que ayudó a *La Familia Michoacana* a posicionarse con tal autoridad en territorio purépecha fue el fuerte y cercano apego que fomentó con los michoacanos a través de programas sociales y de la seguridad que les brindaba. Es decir, La Familia vino a sustituir al Gobierno en un territorio donde éste brillaba precisamente por su ausencia.<sup>124</sup>

Lo anterior refiere que los criminales han estado más cerca de la ciudadanía michoacana que los propios policías estatales y municipales. Y es que el nombre de *La Familia Michoacana* no es casualidad, sino es un manifiesto desafío y claro distanciamiento del Gobierno Federal, pues dicho nombre representa la idea de una comunidad y agrupación tan cercana en sus vínculos que es capaz de adoptar sus propias reglas y valores cívicos. En ese sentido, Salvador Maldonado expone que “el cártel de *La Familia Michoacana* usó una idea localista, regionalmente

---

<sup>123</sup> Márquez, Jaime. *Decapitan a cinco en Uruapan; tiran cabezas en un bar*. El universal, México, 2006. [En línea] URL: <http://archivo.eluniversal.com.mx/estados/62434.html>

<sup>124</sup> Salvador Maldonado Aranda expone que *La Familia Michoacana* y después *Los Caballeros Templarios* son los únicos cárteles que realmente tienen (o tuvieron) un proyecto político de cómo la sociedad debe funcionar. Estos grupos criminales construyeron una idea localista del apropiamiento espacial del territorio michoacano, lo que más tarde facilitaría lo que el propio Salvador Maldonado define como *solidaridad forzada*. Para ver más, consultar “*You don’t see any violence here, but it leads to very ugly things: forced solidarity and silent violence in Michoacán, Mexico*”, de este mismo autor.

engranada, para presentarse a sí mismo como un grupo local que buscaba proteger la región de actores foráneos. En consecuencia, este grupo criminal construyó una estrategia de cercanía con la sociedad para brindarle apoyo, trabajo, seguridad y justicia local.”<sup>125</sup>

Llegados a este punto, conviene advertir que el origen de *Los Caballeros Templarios* sigue siendo poco claro. A pesar que existen diversas afirmaciones en torno a su génesis, después de la profunda revisión documental al respecto se concluye lo que en los siguientes párrafos se describirá.

El historiador Will Durant alguna vez afirmó que una gran organización no es destruida desde afuera hasta que se destruye ella misma desde adentro. Esto no podría aplicarse de mejor manera que para el caso de *La Familia Michoacana*, quien después de consolidarse como un poderoso y arraigado grupo criminal en territorio purépecha, a partir de 2011 comenzó a experimentar una serie de conflictos internos que, junto con la detención de su líder, Jesús Méndez Vargas, alias “El Chango”, en junio de ese mismo año, culminaron en el debilitamiento de dicho cártel y en el surgimiento de uno nuevo: *Los Caballeros Templarios*.

Algunas teorías sugieren que este cártel sustituyó a La Familia, otras se decantan por pensar que los Templarios son una escisión de aquel grupo criminal. No obstante, la evidencia sugiere que más bien se trató de una imposición. Lo anterior se argumenta manifestando que Nazario Moreno alias “El Chayo”<sup>126</sup> (entonces uno de los principales líderes de *La Familia Michoacana* y quién tenía de su lado a dos personajes trascendentales como Servando Gómez Martínez, alias “La Tuta”, capturado por elementos de la Policía Federal el pasado 27 de febrero del presente año, y Enrique Plancarte Solís, alias “El Kike”, abatido el 31 de marzo de 2014) fundó – una vez detenido y apresado Jesús Méndez Vargas- el cártel de *Los Caballeros Templarios*; eliminando a todas aquellas células disidentes de La

---

<sup>125</sup> Maldonado Aranda, Salvador. *Op.Cit.*, p. 12. Traducción propia.

<sup>126</sup> Algunos autores sugieren que Nazario Moreno no podría haber fundado este nuevo cártel porque habría sido abatido en diciembre de 2010; sin embargo, diversos son los autores (Maldonado, Ornelas y Lemus, entre otros) que refieren que efectivamente Nazario Moreno fue el líder fundador de Los Templarios, pues en realidad no fue abatido en 2010, sino hasta marzo de 2014.

Familia, así como a los actores políticos que no quisieron formar parte de este nuevo cártel.<sup>127</sup>

*Los Caballeros Templarios* siguieron con la misma estrategia de La Familia de formar una relación estrecha con los michoacanos, proveyéndoles seguridad y justicia local.<sup>128</sup> Además de continuar con las estrategias y negocios de La Familia, Los Templarios perfeccionaron el adoctrinamiento religioso de este cártel. Maldonado Aranda advierte que “[...] este grupo se apropió de la imagen de la Gran Cruz en el pecho - el cual era un símbolo medieval de los Templarios- para identificarse ellos mismos como un movimiento que buscaba restaurar la seguridad pública y la paz en Michoacán. Incluso hay testimonios que aseguran que algunos de los líderes de este cártel se asumían como *masones*, lo que ayuda a comprender los símbolos encontrados en sus residencias y sus rituales de iniciación”<sup>129</sup>

En este mismo sentido, en su libro *Mireles, el rebelde*, Jesús Lemus expone que la diócesis de Apatzingán hizo un informe sobre la evolución ideológica de Los Templarios, el cual fue entregado a la arquidiócesis de Morelia con la intención de hacerlo llegar al Vaticano, pues dicho informe apuntaba hacia la integración de una nueva secta religiosa que rendía culto a San Nazario<sup>130</sup> (sí, el mismo nombre e imagen del líder fundador de Los Templarios, Nazario Moreno).

Por otra parte, además de Nazario Moreno, Servando Gómez Martínez fungió como uno de los principales líderes de esta organización criminal. Incluso se tiene conocimiento que Gómez Martínez – aún como miembro de La Familia- participó en la primera reunión de Tierra Caliente en noviembre del 2007, cónclave en el cual

---

<sup>127</sup> Resta advertir que algunas células de La Familia aún siguen operando, principalmente en la frontera con el Estado de México y algunas partes de la frontera con Jalisco.

<sup>128</sup> No obstante, con el paso del tiempo y el cambio del escenario en Michoacán, las relaciones entre Templarios y terracalienteños cambiaron drásticamente, aspecto que se desarrollará posteriormente y que desencadenó en la formación de los grupos de autodefensa referidos con anterioridad.

<sup>129</sup> Maldonado Aranda, Salvador. *Op.Cit.*, p. 13. Traducción propia.

<sup>130</sup> San Nazario es la imagen de un caballero templario vestido de cruzado, con los brazos recogidos al pecho y sujetando una espada que apunta hacia abajo. En el pecho porta una gran cruz teutónica roja. No es casualidad que el rostro de este santo es verdaderamente idéntico al de Nazario Moreno, razón por la cual los Templarios vestían así en sus simbólicas reuniones y expandieron rápidamente el culto a dicho santo. Los Templarios destruyeron todos los altares de Tierra Caliente que estaban dedicados a la *Santa Muerte* (la cual se identifica como símbolo de los *Zetas*), supliendo esta imagen por la de San Nazario.

una decena de presidentes municipales electos democráticamente se comprometieron a fungir como el ala política de la organización criminal.<sup>131</sup>

El carácter distintivo y liderazgo de *La Tuta* hizo que éste siguiera tejiendo alianzas políticas ya como uno de los principales líderes de Los Templarios, siendo prueba de ello lo declarado por José Manuel Mireles - líder fundador y ex vocero del Consejo General de Autodefensas de Michoacán- quien en entrevista con un medio local, el 21 marzo de 2014, manifestó que: "[...] en el estado de Michoacán no existe el Estado de Derecho. Jesús Reyna García –entonces Gobernador interino- es uno de los Templarios. Muchos de los presidentes municipales y de los cuerpos de la Policía Municipal en el estado, los cuerpos de la Policía Estatal y los Ministerios Públicos son parte del crimen organizado".<sup>132</sup>

Lo anterior fue sólo el desencadenamiento de una serie de asuntos de colusión entre distintos alcaldes y personajes de distintos partidos políticos con Servando Gómez Martínez; tales como el caso de Rodrigo Vallejo (hijo del otrora Gobernador Fausto Vallejo); el de la alcaldesa de Pátzcuaro, Salma Karum Cervantes; y el del alcalde de Lázaro Cárdenas, Arquímedes Oseguera.

Pese a tener una estrecha relación con el gobierno estatal y los diferentes gobiernos municipales que les permitió crear un imperio de impunidad inimaginable, en no pocas ocasiones Los Templarios desafiaron públicamente al Gobierno Federal.<sup>133</sup> Sin embargo, parece que en lugar de recibir una represión por parte de éste

---

<sup>131</sup> Ver Tomás Borges. *El profe del Narco, líder de los Caballeros Templarios*. Los Ángeles press, Estados Unidos de América, 2013. [En línea]. URL: <http://www.losangelespress.org/el-profe-del-narco-lider-de-los-caballeros-templarios/>

<sup>132</sup> Conversación a fondo con José Manuel Mireles, vocero de las autodefensas. Tres punto Cero, Michoacán. [En línea] URL: <https://www.youtube.com/watch?v=gT557qV2N8E&feature=youtu.be>

<sup>133</sup> Salvador Maldonado Aranda documenta una serie de desafíos que Los Templarios lanzaron al Gobierno Federal a través de videos publicados en la plataforma *YouTube* (principalmente a través del canal *Grillonautas*) y en páginas de *Facebook* allegadas a este grupo criminal. Una descripción más detallada de esto puede encontrarse en: Maldonado Aranda, Salvador. "Cuando empieza la comedia" en *Diario Milenio*, diciembre de 2014, México. [En línea] URL:[http://www.milenio.com/tribunamilenio/tiene\\_remedio\\_michoacan/comedia-Michoaca-comisionado\\_seguridad\\_Michoacan\\_Alfredo\\_Castillo\\_13\\_444085590.html](http://www.milenio.com/tribunamilenio/tiene_remedio_michoacan/comedia-Michoaca-comisionado_seguridad_Michoacan_Alfredo_Castillo_13_444085590.html)

recibieron igualmente su displicencia para consolidar su expansión ilegal y lo que Salvador Maldonado caracteriza como “Estado sombra” y/o “Gobierno paralelo.”<sup>134</sup>

Esta expansión ilegal que consolidó el imperio de Los Templarios en Tierra Caliente se basó, por un lado, en que dicho cártel tenía el control del negocio de la ilegalidad en todas sus formas: desde la clonación de discos compactos hasta el tráfico de drogas. Por otro lado, Los Templarios crearon un mecanismo de extracción de riqueza a través de la extorsión y del pago de una tarifa que tasaba un universo variopinto de actividades y negocios que iban desde un impuesto por cada kilo de carne, hasta un impuesto por metro cuadrado de vivienda que tuvieran los ciudadanos terracalienteños.

Es decir, Los Templarios no sólo controlaban la producción, venta y tráfico de drogas en la entidad, sino también se habían infiltrado en las economías locales a través del cobro de una especie de impuesto por producción y la renta; gravamen que era paralelo al establecido en las distintas leyes fiscales federales y estatales. Ejemplo de esto son las declaraciones de algunos locatarios, quienes manifestaban que Los Templarios les cobraban \$600 por cabeza de ganado, \$2 por cada kilo de tortilla, \$5 por cada kilo de carne, \$10 por caja de limón y \$7 por caja de mango, entre otros.<sup>135</sup>

La influencia de poder que tenían Los Templarios para mediados y finales de 2012 superaba ya a la del propio gobierno estatal y a la de los gobiernos locales, quienes estaban totalmente sometidos a la voluntad de este grupo criminal. Así, gracias a la displicencia del Gobierno Federal y a la corrupción dentro del gobierno estatal y en

---

<sup>134</sup> Maldonado expone que el Gobierno paralelo creado por los Templarios supone no sólo el control del mercado negro, sino también la capacidad política de este cártel para tomar decisiones en el diseño e implementación de las políticas gubernamentales adoptadas por el gobierno estatal y los gobiernos municipales. Además, los Templarios tenían la capacidad impositiva de cualquier Estado, por lo que Maldonado usa el término de Estado sombra para referirse a esa tasa impositiva que fijan los Templarios por diversos conceptos: derechos de piso, impuestos al limón, a la carne, al transporte público, etc. En este sentido, los principales problemas de este Gobierno paralelo son la cooptación de las diferentes policías municipales y sus respectivas autoridades, así como el control de las principales posturas políticas que influyen en el flujo del dinero.

<sup>135</sup> Una descripción más detallada de estos cobros se puede encontrar en Lemus, Jesús. *Mireles, el rebelde*. Penguin Random House Grupo Editorial, México, 2014. [Versión digital]

los diferentes municipios, Los Templarios pudieron infiltrarse en prácticamente todos los cuerpos policiales de la entidad y en los espacios de procuración de justicia de la misma.<sup>136</sup> Fue precisamente éste el momento en donde las relaciones y prácticas sociales y morales que guardaba este grupo criminal con los michoacanos comenzaron a cambiar.

Este cambio de actitudes venía construyéndose desde el momento en que Los Templarios comenzaron gravar prácticamente todas las actividades cotidianas de un ciudadano común en Tierra Caliente. Sin embargo, de acuerdo con Jesús Lemus el cambio drástico que originó la reconfiguración de dichas relaciones fue el hecho que distintas células de los Templarios comenzaron a amenazar, extorsionar y secuestrar a población michoacana.<sup>137</sup> No obstante, en palabras de José Manuel Mireles, el conflicto estalló cuando las hijas, hermanas y esposas de los campesinos, empresarios y demás profesionistas terracalienteños comenzaron a ser violadas recurrente e impunemente.<sup>138</sup> Sólo entonces el silencio dejó de ser el arma principal de la violencia del crimen organizado y de la displicencia estatal.

#### **2.4. Las autodefensas michoacanas: una exaltación del hartazgo de la ciudadanía.**

Es claro que todas y cada una de las acciones realizadas por *La Familia Michoacana*, y después por *Los Caballeros Templarios*, previas a este punto de

---

<sup>136</sup> Jesús Lemus documenta una historia en particular que denota el grado de infiltración de Los Templarios en los espacios de justicia de la entidad. Y es que cuando dos padres de familia de Tepalcatepec se atrevieron a denunciar ante la Procuraduría General de Justicia de Michoacán la violación de su hija, proporcionando nombres y apodos, fueron los mismos agentes ministeriales quienes los retuvieron y entregaron a Los Templarios. La narración detallada puede encontrarse en: Lemus, Jesús. *Mireles, el rebelde*. Penguin Random House Grupo Editorial, México, 2014. [Versión digital]

<sup>137</sup> La ENVIPE muestra que durante el 2010 el número de delitos declarados en la entrevista de dicha encuesta fue de 442,337 delitos, mientras que para 2012 el número creció a 726,248, lo que implica un crecimiento de 64%, mientras que el crecimiento nacional en dicho periodo fue de apenas 20%. Asimismo, Jalisco y Guerrero (entidades colindantes a Michoacán) presentaron un crecimiento de 55% y 6.26%, respectivamente, mientras que en Aguascalientes y Tabasco (quienes en 2010 tenían un número de delitos declarados similares a los de Michoacán, con 432,839 y 456,230, respectivamente) dicho número no sólo no incrementó, sino que se redujo en un 15.4% y 19.8%, respectivamente.

<sup>138</sup> Declaración tomada de: Conversación a fondo con José Manuel Mireles, vocero de las autodefensas. Tres punto Cero, Michoacán. [En línea]

URL: <https://www.youtube.com/watch?v=gT557qV2N8E&feature=youtu.be>

quiebre fueron toleradas por los habitantes de esta región, quienes incluso veían con buenos ojos que elementos pertenecientes a dichos grupos criminales se pasearan fuertemente armados por sus comunidades, toda vez que éstos velaban por sus intereses. Sin embargo, la situación cambió aproximadamente a finales de 2011, cuando los sucesos anteriormente descritos comenzaron a ser recurrentes.

A pesar que el terror era real, la población de Tierra Caliente guardó silencio por miedo a represalias, o porque simplemente no creían ya en sus autoridades de seguridad y justicia.<sup>139</sup> No obstante, de acuerdo con referida entrevista a José Manuel Mireles, el problema estalló cuando las violaciones a mujeres michoacanas (sobre todo a niñas de 11 a 16 años que desencadenaban en enfermedades de transmisión sexual y embarazos prematuros entre éstas<sup>140</sup>) comenzaron a presentarse periódicamente, al grado que los criminales pedían a los locatarios de la región entregar a sus esposas, hermanas, madres e hijas como *derecho de piso*. Aquellos quienes no quisieran pagar este cobro u otras cuotas impuestas por este cártel les cobraban con la desaparición de sus familiares.

Fue precisamente éste el punto de quiebre que, junto con la omisión de los gobiernos municipales, estatal y federal de brindar seguridad y de mejorar las condiciones socioeconómicas de la población terracalienteña, hizo que los civiles decidieran armarse para proteger a sus familias y a sus tierras. De esta manera, con la consigna principal de liberar a Michoacán de *Los Caballeros Templarios*, comenzaron a surgir los primeros grupos de autodefensa en las localidades de Tepalcatepec (Tepalcatepec), Antúnez (Parácuaro) y La Ruana (Buenavista).

#### **2.4.1. Origen.**

A finales de 2011 y principios de 2012, José Manuel Mireles Valverde tomó la decisión de organizar una *guardia civil* para hacer frente a los abusos diarios que

---

<sup>139</sup> Estos aspectos serán retomados y profundizados en el capítulo siguiente, mismo que servirá para hacer un diagnóstico de la variable que se buscará combatir con la propuesta final.

<sup>140</sup> Un recuento más detallado de estas violaciones es expuesto por Jesús Lemus en su libro *Mireles, el rebelde*, en donde incluso narra cómo Mireles sólo conocía un pequeño porcentaje del total de las violaciones hacia las terracalienteñas por parte de Los Templarios, quienes usaban al motel "Paraíso", a las afueras de Tepalcatepec, como centro de estas vejaciones.

sufrían los terracalenteños por parte de las células del crimen organizado instauradas en esa región. No obstante, antes del levantamiento formal de los grupos de autodefensa José Manuel Mireles agotó su última carta: una audiencia con el Gobernador Fausto Vallejo Figueroa a fin de buscar una solución urgente a la problemática establecida, o en definitiva plantearle un ultimátum.

Jesús Lemus manifiesta que lo que Mireles solicitó en ese momento no fue otra cosa que un programa de seguridad pública permanente en la zona de Tierra Caliente, pues veía cómo los integrantes de este grupo criminal eran dueños de las vidas de los vecinos de absolutamente toda esta región y contiguos. Para ese entonces, la Dirección de Gobernación había advertido ya a Jesús Reyna García – en ese entonces Secretario de Gobierno de Michoacán- sobre los indicios de una movilización orquestada desde Tepalcatepec por el doctor Mireles.<sup>141</sup>

A pesar de dicha advertencia, las diferentes instancias gubernamentales en Michoacán no escucharon las palabras de Mireles, quien entonces comprendió que la corrupción y la impunidad reinante en los gobiernos municipales y en diversos funcionarios estatales no tenían remedio. La colusión entre Los Templarios y las autoridades de seguridad y justicia en la entidad era evidente: criminales y Gobierno eran uno mismo.

Entendido lo anterior, Mireles convocó a una reunión de líderes sociales de la región para exponer las conclusiones a las que había llegado después de acontecido lo antepuesto. En esta reunión se habló de la necesidad de tomar las armas para defenderse de Los Templarios, perspectiva que compartían otros líderes locales como Estanislao Beltrán, del mismo Tepalcatepec; Ricardo Valdez, de Aquila; Ramón Contreras, Jesús Gutiérrez e Hipólito Mora, de La Ruana (Buenavista); Luis Antonio Torres, de Buenavista; y Jesús Díaz, de Chinicuila.<sup>142</sup>

Los procesos internos que cada uno de estos líderes tuvo que sortear con la población de su localidad para convencerla de alzarse en armas no fueron fáciles.

---

<sup>141</sup> Ver Lemus, Jesús. *Mireles, el rebelde*. Penguin Random House Grupo Editorial, México, 2014. [Versión digital]

<sup>142</sup> *Ibidem*.

Diversos medios periodísticos nacionales han documentado las historias del surgimiento de los distintos grupos de autodefensa, convergiendo todas en un aspecto básico: la población vivía en una profunda desesperanza, por lo que el papel activo de estos líderes fue fundamental para hacerles entender la ventaja que tendrían en número, y sobre todo en inyectar esa dosis de valor necesaria para comprender que era imposible seguir viviendo de esa manera.

En este sentido, pueden identificarse dos situaciones básicas que, además del abandono gubernamental y la pobreza generalizada en la región (*vid.* mapa 2 y 3), alentaron el surgimiento de los grupos de autodefensa: 1) el clima de terror y sometimiento había llegado a un punto donde Los Templarios habían quitado tanto a los terracalenteños que poco a poco fueron quitándoles también el miedo, y 2) la indiferencia gubernamental era tan notoria que los ciudadanos de esta región no tenían nada que perder y todo que ganar, pues en el peor de los escenarios el gobierno estatal reclamaría el alzamiento, lo que significaría que por lo menos quedaría obligado a escuchar sus demandas.

Cuando las condiciones locales para el levantamiento formal estuvieron dadas, los líderes comunitarios mencionados se volvieron a reunir, estableciendo el 24 de febrero de 2013 como el día de la sublevación contra Los Templarios y toda su organización estatal.

#### **2.4.2. Inicios.**

La mañana del 24 de febrero de 2013 Mireles organizó y ayudó en la instalación de las primeras barricadas en Tepalcatepec, lo mismo que hizo Hipólito Mora en La Ruana. Ambos dirigieron los primeros grupos de civiles armados que salieron a tomar las principales calles y accesos de estas localidades, al tiempo que comandaron la defensa de los lugares tomados (que después se convertirían en municipios completos) ante eventuales respuestas del crimen organizado. Desde Morelia, Fausto Vallejo seguía ignorando el movimiento.

El 25 de febrero Mireles se estrenó como jefe moral y vocero oficial de los grupos de autodefensas levantados un día antes. Mientras los medios locales hacían caso

omiso, los nacionales comenzaron a prestar puntual atención al movimiento que se gestaba en Tierra Caliente. En los días subsecuentes la ola mediática nacional creció a tal grado que sacudió al cómplice silencio en el que se envolvían los medios y autoridades locales. Hasta este momento, los grupos de autodefensa eran vistos como un ejemplo nacional y su accionar no desataba más que reconocimientos y buenos comentarios.

Como era de esperarse, Jesús Reyna García minimizó el movimiento manifestando que Michoacán estaba tranquilo y totalmente en paz. Fue entonces cuando Mireles, a través de los medios de comunicación que atendían el movimiento, comenzó a señalar la colusión de importantes personajes políticos con el crimen organizado; al tiempo que se empezó a hablar de una serie de videos que mostraban reuniones de Servando Gómez Martínez, entonces líder de Los Templarios, con diferentes actores políticos de Tierra Caliente.<sup>143</sup>

Este discurso fue respaldado por el denominado Consejo General de Autodefensas de Michoacán – en el que convergían los movimientos armados que habían tomado ya los municipios de Tepalcatepec, Coahuayana, Buenavista, Tumbiscatío, Chinicuila, Arteaga, Apatzingán y Coalcomán- en donde se decidió que el primer paso para combatir a las células del crimen organizado fuera la expulsión de los cuerpos policiales estatales y municipales, encargándose ellos mismos de la seguridad de los municipios tomados. Este punto representa quizá uno de los elementos que más tarde desencadenaría en la ruptura del movimiento y en el fracaso del mismo.

### **2.4.3. El clímax.**

De acuerdo con Jesús Lemus, el movimiento que inició a finales de febrero del 2013 con cerca de trescientas personas de ocho municipios diferentes pasó a tener más de tres mil activos armados en tan sólo tres meses. Igualmente, el número de enfrentamientos entre dichos grupos y las células del crimen organizado fue

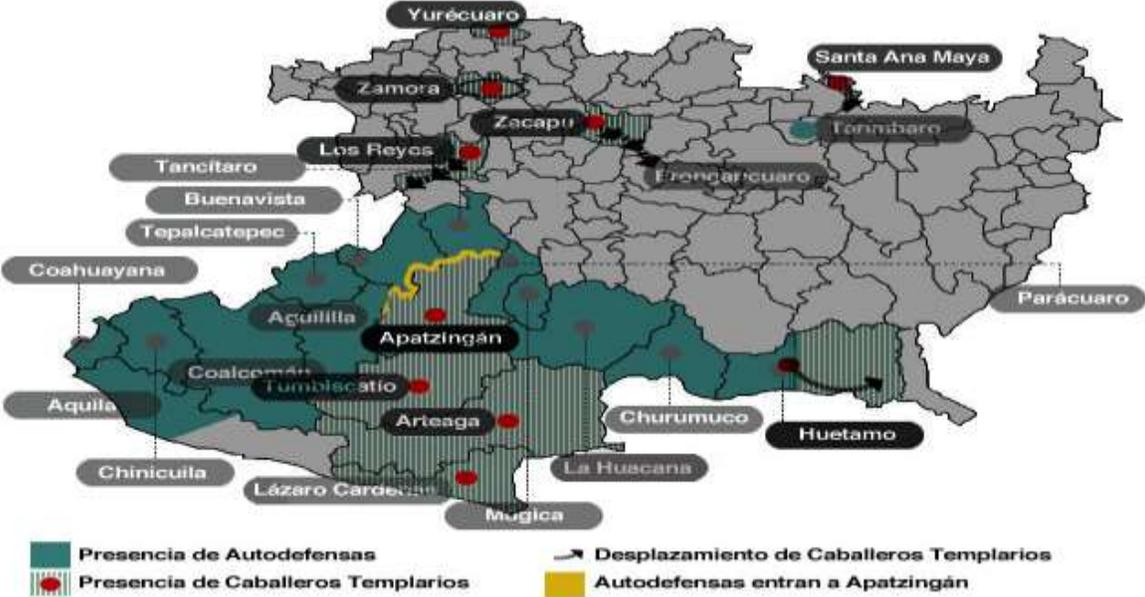
---

<sup>143</sup> Quadratin. *Los videos que han delatado a la Tuta*. Divulgado por Excélsior, México, 2014. [En línea]. URL: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/08/01/973618>

creciendo desde febrero de 2013 hasta mediados de 2014, cuando la injerencia de la recién creada Comisión para la Seguridad y el Desarrollo Integral en el estado de Michoacán comenzó a tener sus primeros, e insuficientes, resultados.

Bajo la complacencia de un gobierno estatal mermado, la violencia se arraigó en casi todo el territorio michoacano. De acuerdo con Jesús Lemus, llegaron a ser cerca de setenta y tres grupos de civiles los que se encontraban para ese entonces diseminados en este espacio, quienes combatían principalmente en Tierra Caliente pero también en algunas otras localidades pertenecientes a la Meseta Purépecha, la Sierra Costa Nahua, el Bajío y el Valle Zamora<sup>144</sup>, según muestra el mapa siguiente:

*Mapa 7. Zona de guerra del conflicto michoacano.*



Fuente: Fabrizio Larusso. *Autodefensas e polizie comunitarie in Messico*. [En línea]  
URL: <http://www.carmillaonline.com/2014/05/23/autodefensas-e-polizie-comunitarie-in-messico/>

Para finales de 2013 e inicios de 2014 el número de civiles armados en territorio michoacano era ya de treinta mil personas, de las cuales veinte mil pertenecían a algún grupo de autodefensa y los otros diez mil eran parte de los cárteles de la droga

<sup>144</sup> Ver Lemus, Jesús. *Mireles, el rebelde*. Penguin Random House Grupo Editorial, México, 2014. [Versión digital]

que hasta antes del levantamiento dominaban dicho territorio.<sup>145</sup> Al tiempo, el Gobierno Federal, con motivo de la creación de la anteriormente mencionada Comisión para la Seguridad y el Desarrollo Integral en el estado de Michoacán, implementó un operativo de seguridad con más de diez mil elementos pertenecientes al Ejército, Marina Armada y Policía Federal. Lo anterior lo hizo con el propósito claro de desarmar a los civiles levantados y de capturar a los líderes Templarios.<sup>146</sup>

No obstante, el rastreo documental realizado sugiere que dichas fuerzas armadas federales desplegadas en Tierra Caliente fueron más bien espectadores del avance y expansión de los grupos de autodefensa. Así, treinta y nueve municipios michoacanos fueron ocupados por dichos grupos, quienes asumieron el mando de seguridad pública (y en algunos otros como Tepalcatepec y Aguililla, también el gobierno municipal). Las autodefensas no portarían armas frente a los soldados, pero éstos, a su vez, no interferirían en la guerra iniciada contra Los Templarios.<sup>147</sup>

En su libro *Mireles, el rebelde*, Jesús Lemus documenta que bajo ese esquema, “[...] elementos de la Policía Federal y de la XLIII zona militar, con sede en Apatzingán, acompañaron en diversas ocasiones a las autodefensas a realizar la toma de varios municipios, como en Tancítaro, Los Reyes, Turicato y Tacámbaro, en donde los civiles armados entraron escoltados por soldados del ejército.”<sup>148</sup>

A pesar que no fueron pocos los medios periodísticos que documentaron una serie de enfrentamientos entre las células de Los Templarios y los grupos de autodefensa (a los cuales habrá de sumarse el bando de las fuerzas federales, aunque fuera meramente de espectador) fue la Iglesia católica quien desempeñó el papel más importante en el seguimiento y denuncia de estos enfrentamientos, toda vez que no

---

<sup>145</sup> Lemus, Jesús. *Michoacán en guerra: radiografía de un estado fallido*. Penguin Random House Grupo Editorial, México, 2014. [Versión digital]

<sup>146</sup> Proceso (redacción). Michoacán: gobierno de Peña responde a emergencia con más militares y policías. Proceso, México, 2013. [En línea] URL: <http://www.proceso.com.mx/?p=356661>

<sup>147</sup> *Ibidem*.

<sup>148</sup> Lemus, Jesús. *Mireles, el rebelde*. Penguin Random House Grupo Editorial, México, 2014. [Versión digital]

existían cifras oficiales – pues no se reconocía siquiera la existencia del problema- sobre el número de pugnas y de muertes atribuidas a éstas.

Un ejemplo de lo anterior fue el ímpetu que mostró el entonces obispo de Apatzingán – centro geográfico del conflicto- Miguel Patiño Velázquez, quien llevó un registro puntual de los enfrentamientos entre estos tres bandos en el que documentó e hizo público a través de un informe presentado por el cardenal Karl Josep Becker - quien fungía entonces como representante de Derechos Humanos del Vaticano- que sólo durante 2013 los casos que le fueron reportados por sus creyentes a través de línea telefónica, correo electrónico o información verbal eran novecientas veinte personas asesinadas, doscientos ochenta “levantadas”, cuarenta y dos secuestradas, doscientas treinta y ocho desaparecidas, tres mil familias desplazadas y mil doscientas despojadas de sus tierras; todas ellas relacionadas con el conflicto que se desarrollaba en aquella región.<sup>149</sup>

La zona de guerra del clímax del conflicto fue en Apatzingán, Aquila, Aguililla, Coalcomán y Buenavista, donde las constantes de homicidios eran fusilamiento, tiro de gracia, desmembramientos y golpes contusos.<sup>150</sup>

Cuando el conflicto era evidente y resultaba absurdo siquiera negarlo, la estrategia de comunicación externa del gobierno estatal continuó rechazando la realidad, aunque internamente no sólo no se negaba, sino que se recurría a la constante e ineficaz práctica de militarizar la seguridad pública para poder retomar parcialmente el control de las localidades tomadas por los civiles. Así, los municipios que primero comenzaron a tener soldados como policías fueron Lázaro Cárdenas, Briseñas, Vista Hermosa, Apatzingán y Uruapan.<sup>151</sup>

---

<sup>149</sup> Castellanos, Laura. Van en Apatzingán 920 muertes: clero. El universal, México, 2013. [En línea] URL: <http://archivo.eluniversal.com.mx/estados/2013/van-en-apatzingan-920-muertes-clero-963120.html>

<sup>150</sup> Para mayor detalle sobre esto, consultar Lemus, Jesús. *Michoacán en guerra: radiografía de un estado fallido*. Penguin Random House Grupo Editorial, México, 2014. [Versión digital]

<sup>151</sup> *Ibidem*.

#### **2.4.4. Dudas sobre el financiamiento, accidente y *legalización* del movimiento.**

Desde el momento en que los grupos de autodefensa engrosaron sus filas y elevaron su capacidad estratégica, técnica y armamentista empezaron a surgir una serie de cuestionamientos en torno al financiamiento de este movimiento. Para entonces, la naturaleza de los grupos de autodefensa levantados en armas era ya el centro de un profundo debate académico y periodístico que sustentaba cuatro posturas diferentes:

1. *Son ciudadanos valientes que se levantaron en armas como resultado de un profundo malestar social producto del abandono gubernamental y sometimiento de facto por parte de grupos criminales.* Esta teoría era la enarbolada por los propios grupos de autodefensa y la opinión pública afín a sus ideales.
2. *Son ciudadanos que cooperan con grupos criminales antagónicos a los Templarios, particularmente con el Cártel Jalisco Nueva Generación (CJNG), con el Cártel del Golfo y hasta con el Cártel de Sinaloa.* Dicha aseveración emergió de Servando Gómez Martínez, al tiempo que fue apoyada por Fausto Vallejo Figueroa, mismos que argumentaban que dichos cárteles querían apoderarse de *la plaza*.
3. *Son paramilitares contratados por el Gobierno Federal, a quienes se les encargaba el “trabajo sucio” de eliminar al cártel de Los Caballeros Templarios.* Esta teoría fue sustentada por los mismos Templarios e incluso por el gobierno de Fausto Vallejo, y llegó a posicionarse importantemente cuando Mireles comenzó a usar helicópteros federales para transportarse, y cuando tras su accidente, ocurrido el 4 de enero de 2014, recibiera trato especial por parte del Gobierno Federal.
4. *Son grupos de choque pagados por políticos perredistas para desestabilizar al gobierno estatal.* Dicha suposición, quizá la menos fundamentada de las cuatro, fue sostenida por Fausto Vallejo y su otrora Secretario de Gobierno,

Jesús Reyna García. No obstante, fue sepultada por el Secretario de la Defensa Nacional, Salvador Cienfuegos, en una reunión que sostuvieron estos personajes en enero de 2014 para abordar la seguridad de Michoacán.<sup>152</sup>

A pesar de la existencia de estas cuatro posturas, la *original* es la que hoy día sigue imperando: el movimiento fue orquestado por ciudadanos terracalenteños cansados del abandono gubernamental y abusos de Los Templarios. Su financiamiento recaía en los grupos de personas - principalmente los grandes ganaderos y agricultores de la región que igualmente estaban cansados de los abusos en sus propiedades- que simpatizaban con este movimiento. Sus armas, asegura Mireles, eran en gran parte las que iban recogiendo tras cada enfrentamiento con Los Templarios.

Es cierto que las autodefensas de Michoacán son grupos de ciudadanos organizados que hartos de los abusos y la impunidad lucharon y siguen luchando contra Los Templarios y contra la impunidad gubernamental. Empero, también es verdad que existen algunas células en los diferentes grupos de autodefensas (debido a su incuestionable heterogeneidad como movimiento<sup>153</sup>) que efectivamente tienen vínculos con grupos criminales, particularmente con el *Cártel Jalisco Nueva Generación* y con el *Cártel de Sinaloa*. Lo anterior, en palabras del especialista en seguridad Eduardo Guerrero, es lógico en el sentido que dichas organizaciones criminales buscan vincularse con dichos grupos de autodefensa para equiparlos con intención de debilitar a su adversario. Sin embargo, lo anterior

---

<sup>152</sup> *Ibidem*.

<sup>153</sup> En este punto, Salvador Maldonado Aranda escribió un artículo para el diario Milenio en el que precisa que existen grupos de autodefensa – posteriormente “institucionalizados” en la Fuerza Rural- muy heterogéneos y bastante diferentes. No se puede igualar al grupo de Apatzingán con el de Tepalcatepec, o con los de Ostula, Aquila, Coahuayana y Coalcomán. Estos últimos, advierte Maldonado, construyeron un triángulo regional para expulsar a los Templarios y controlar sus territorios. Sus asambleas y reuniones construyeron consensos que legitimaron la actuación del cuerpo rural. Y aunque han sufrido varios atentados, mientras las promesas de equipamiento y salario no llegan, siguen fieles en su lucha. En cambio, en casos como Apatzingán y Parácuaro el ingreso de autodefensas a cabeceras municipales y la designación de comandantes fue un proceso simulado y muy manipulado. Ahí hay experiencias de autodefensas que fueron infiltradas por el crimen organizado y expulsados sus auténticos líderes.

no ha logrado convertirse en un patrón, sino más bien es una particularidad presente en los grupos de autodefensa menos legítimos del movimiento.

Por otra parte, cuando el movimiento estaba por cumplir un año de su levantamiento oficial, el 4 de enero de 2014 ocurrió el accidente que más tarde detonaría la paulatina escisión y *legalización* del movimiento. “La avioneta XB-MSA sufrió un percance del cual aún se desconocen sus causas. En ella viajaba José Manuel Mireles Valverde. Extrañamente, el Gobierno Federal se hizo caso del siniestro y de Mireles, quien fue sustraído del hospital *Star Medica* de Morelia por un helicóptero federal con dirección a la Ciudad de México.”<sup>154</sup>

A pesar que Mireles había quedado momentáneamente fuera del escenario, Michoacán seguía en guerra. El Consejo General de Autodefensas de Michoacán nombró a Estanislao Beltrán Torres, alias “Papá pitufo”, como el nuevo vocero oficial del movimiento y coordinador de las acciones de combate contra el crimen organizado. Durante el periodo de Estanislao Beltrán como líder, el movimiento siguió exitosamente su camino con la misma meta en mente: tomar los ciento trece municipios michoacanos.

Lemus manifiesta que “[...] las ejecuciones, secuestros y desapariciones forzadas tuvieron su mayor pico estadístico precisamente cuando Beltrán asumió el liderazgo del movimiento. Esto lo comprueba el hecho de que el fin de semana más violento en Michoacán fue del viernes 10 al domingo 12 de enero de 2014, cuando diversos medios cuantificaron más de sesenta y siete ejecuciones, dieciocho desapariciones y catorce combates entre Los Templarios y los diferentes grupos de autodefensa.”<sup>155</sup>

Pese a que la determinación del Gobierno Federal de intervenir en Michoacán no fue una decisión coyuntural, principalmente porque en páginas pasadas se expuso que el propio Secretario de Gobernación, Miguel Ángel Osorio Chong, advirtió que “lo que ocurre en Michoacán no se gestó en semanas o meses, va más allá. Es producto del deterioro social. Se descuidaron factores esenciales para el desarrollo

---

<sup>154</sup> Lemus, Jesús. *Mireles, el rebelde*. Penguin Random House Grupo Editorial, México, 2014. [Versión digital]

<sup>155</sup> *Ibidem*.

de los michoacanos y los resultados están a la vista (*ver cita 94*)”, el fin de semana tan violento descrito en el párrafo que antecede fue el momento preciso para que el Gobierno Federal finalmente interviniera en Michoacán.

De esta manera, el 13 de enero de 2014 Miguel Ángel Osorio Chong anunció un plan consistente – tal y como se ha descrito en el desarrollo de esta apartado- en la entrada de diez mil elementos de las fuerzas armadas mexicanas a territorio michoacano. Fue éste el primer momento en que el Gobierno Federal instó a los grupos de autodefensa a deponer las armas y “*volver a la vida institucional*”. También fue éste el momento en que entró a escena un personaje esencial para el análisis del estado actual de conflicto: Alfredo Castillo Cervantes.

Con el carácter de Comisionado especial para la seguridad y desarrollo integral de Michoacán, pero con funciones y atribuciones propias de un Gobernador para celebrar todo tipo de convenios y acuerdos de coordinación y colaboración con las autoridades locales y municipales de Michoacán<sup>156</sup>, Alfredo Castillo propuso a los civiles alzados la firma de un acuerdo en el que se comprometían a deponer las armas a cambio de su incorporación a instituciones legales encargadas de la función de seguridad pública en la región. Este primer llamado no tuvo eco en los grupos de autodefensa, por lo que las condiciones esbozadas por Castillo tuvieron que replantearse. Así, se pactó que no se desarmarían, pero tampoco podrían pasearse con armas a la vista de los ciudadanos.

Las negociaciones para institucionalizar a los grupos de autodefensa iban por buen camino. Fue entonces cuando un convaleciente Mireles reapareció y se opuso firmemente a la iniciativa de Castillo, argumentado que Los Templarios aún seguían operando con igual impunidad en territorio michoacano. Esta negación no fue bien vista por Castillo, quien desde entonces inició una estrategia para anular el liderazgo e injerencia de Mireles en el movimiento.

---

<sup>156</sup> Decreto por el que se crea la Comisión para la Seguridad y el Desarrollo Integral en el estado de Michoacán. Diario Oficial de la Federación (2014). Artículo 8º. [En línea]  
URL: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5329743&fecha=15/01/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5329743&fecha=15/01/2014)

En mayo de 2014, en pleno contexto de la institucionalización del movimiento, Castillo anunció que había una investigación contra el propio Mireles por su presunta responsabilidad en cinco homicidios ocurridos el 27 de abril de 2014 en la localidad de Acapulca municipio de Lázaro Cárdenas. De esta manera, el otrora líder moral de los grupos de autodefensa iba perdiendo fuerza frente a los nuevos liderazgos – quizá más políticos que morales- del movimiento. El 8 de mayo de 2014, tras darse a conocer un video en el que Mireles solicitaba un diálogo con Enrique Peña Nieto para discutir y analizar la situación de Michoacán, Mireles fue depuesto oficialmente como líder del movimiento. Esta noticia la dio a conocer el que sería comandante de la más tarde denominada *Fuerza Rural Estatal*, Estanislao Beltrán, trayendo consigo la ruptura definitiva entre los leales a la ideología de Mireles y los que eran partidarios de la institucionalización. De esta manera, la rebelión que un año atrás lucía sólida y homogénea en sus principios, para mayo de 2014 estaba totalmente fragmentada en un cúmulo de intereses particulares antagónicos.

Bajo este clima lleno de tensiones internas y traiciones se formalizó la *Fuerza Rural Estatal* en los municipios de Tepalcatepec y Buenavista, la cual fue formada en un principio por cuatrocientos cincuenta exautodefensas que simpatizaban con Estanislao Beltrán. Por su parte, algunos de los leales a Mireles continuaron con el movimiento autodenominándose “autodefensas legítimas de Michoacán”; mientras que José Manuel Mireles Valverde, tras negarse a ser parte de la *Fuerza Rural Estatal* y por ende tensar la relación con el Gobierno Federal, fue detenido el 27 de junio de 2014 en la localidad de La Mira, municipio de Lázaro Cárdenas.

## **2.5. La Comisión para la Seguridad y el Desarrollo Integral en el estado de Michoacán: evaluación de su accionar.**

Ante la situación extrema de nula capacidad institucional y de un mermado goce de los derechos ciudadanos por parte los michoacanos, el 13 de enero de 2014 el Ejecutivo Federal y el estado de Michoacán suscribieron un acuerdo de coordinación con el objeto de establecer las bases para que el Gobierno Federal

brindara apoyo temporal en materia de seguridad a Michoacán, a fin de restablecer la seguridad de los michoacanos y el mantenimiento del orden público.<sup>157</sup>

Posteriormente, el 15 de enero de 2014 (dos días después de suscribir el anterior acuerdo de coordinación por medio del cual el Gobierno de Michoacán solicitó formalmente apoyo de la Federación para enfrentar la situación de violencia e inseguridad en su territorio) el Presidente de la República publicó el *Decreto por el que se crea la Comisión para la Seguridad y el Desarrollo Integral en el estado de Michoacán (CSDIM)*, la cual nació como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, para que “[...] por un lado, fortalezca la seguridad del Estado de Michoacán con el apoyo de la fuerza pública federal y, por el otro, coordine a las delegaciones de las dependencias, entidades e instituciones del Poder Ejecutivo Federal que ejercen funciones en dicha entidad federativa, toda vez que el resultado esperado es la consolidación institucional del orden jurídico.”<sup>158</sup>

Entre las principales funciones y atribuciones de la CSDIM se encuentran las siguientes:<sup>159</sup>

- Formular y ejecutar políticas, programas y acciones orientadas a la prevención de delitos, fortalecimiento institucional, reconstrucción del tejido social, restablecimiento de la seguridad y desarrollo integral en el Estado de Michoacán, y aplicarlas en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales.
- Promover la coordinación de las autoridades locales y municipales en el Estado de Michoacán con las autoridades federales, en los ámbitos político, social, económico y de seguridad pública, para el cumplimiento del objeto de este Decreto.
- Determinar las acciones que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y demás autoridades del Poder Ejecutivo Federal desplegadas en el Estado de Michoacán deban ejecutar para la

---

<sup>157</sup> *Ibidem.*

<sup>158</sup> *Ibidem.*

<sup>159</sup> *Ibidem.*

consecución del objeto del presente Decreto, así como aquéllas que se acuerden en el marco de los instrumentos de colaboración y coordinación con las autoridades locales y municipales de la entidad federativa.

- Solicitar el auxilio de las Fuerzas Armadas, en términos de las disposiciones aplicables, a fin de dar cumplimiento al objeto del presente Decreto.
- Solicitar al Secretario de Gobernación la designación o remoción de los servidores públicos.

De igual forma, se estableció que el Comisionado Nacional de Seguridad y el Comisionado General de la Policía Federal deberían prestar el apoyo de recursos humanos, materiales, financieros, técnicos y presupuestarios que requiera el Comisionado Especial de Michoacán para el cumplimiento del objeto de este Decreto.

Fue el 16 de enero de 2014, un día después de publicado el Decreto, cuando se nombró a Alfredo Castillo Cervantes como la persona que estaría al frente de esta Comisión. No obstante, un año después, el jueves 22 de enero de 2015, Miguel Ángel Osorio Chong anunció que Alfredo Castillo dejaría la CSDIM para integrarse como Director de la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte (CONADE). En su lugar quedaría el Gral. Felipe Gurrola Ramírez, quien asumió el cargo el pasado 23 de enero de 2015.

A año y medio de la creación de la CSDIM resulta indispensable hacer un análisis de los resultados que esta acción conjunta ha dejado en territorio michoacano. Este análisis debe partir de la razón de ser de dicha Comisión; es decir, para poder evaluar su impacto es necesario advertir que su objetivo esencial es el de reducir la violencia y la delincuencia en Michoacán a través de la implementación de acciones para el fortalecimiento de la seguridad y el desarrollo integral de dicha entidad federativa, así como fomentar la cohesión social y convivencia armónica con base en el Estado de Derecho. Concretamente, su misión clara (aunque quizá no oficial) era poner un freno a la ola - cada vez más grande- de homicidios vinculados con el crimen organizado; al tiempo de controlar los diferentes grupos de autodefensa surgidos en los municipios de Tierra Caliente.

Para realizar una breve pero concisa evaluación de los resultados e impactos del desempeño de esta Comisión a un año de su creación, estableceremos cuatro objetivos claros y medibles de la misma: 1) acabar con el cártel de *Los Caballeros Templarios*, o en el peor de los casos disminuir su poder e influencia en territorio michoacano; 2) controlar los movimientos civiles de autodefensa y tensiones sociales; 3) proponer una estrategia integral para recuperar Michoacán que estuviera basada en la prevención del delito y el desarrollo local (aspectos que tienen estrecha relación con el paradigma de la seguridad ciudadana); e 4) investigar y atender prioritariamente los casos de corrupción y colusión de funcionarios públicos con el crimen organizado.<sup>160</sup>

Partiendo de estos cuatro puntos es posible hacer un análisis del impacto que ha traído consigo esta Comisión en el desarrollo del conflicto michoacano. Así, con respecto al punto 1), Alfredo Castillo hizo hincapié a inicios de 2015 que la Comisión que entonces encabezaba había logrado desmantelar la estructura del cartel de *Los Caballeros Templarios* gracias a la detención y muerte de varios de sus principales líderes y a la estrategia férrea en contra de los ingresos por concepto de venta de droga y lavado de dinero de dicho cártel. A pesar que el mismo Alfredo Castillo reconocía en aquel momento que aún faltaba desmantelar por completo a este grupo criminal, es preciso aclarar que la injerencia de éste se ha visto notablemente desmejorada desde la captura de su último gran líder, Servando Gómez Martínez, en febrero de 2015.

No obstante, Sergio Bárcena - académico del Tecnológico de Monterrey- afirma que “[...] el hecho de que el gobierno esté atacando a Los Templarios le abrió una nueva oportunidad a nuevos cárteles. Ésta es una de las cosas que no estaban presupuestadas en la estrategia y que merecen atención.”<sup>161</sup> Es decir, mientras la

---

<sup>160</sup> Estos cuatro objetivos fueron publicados originalmente por Mauricio Torres en “5 pendientes de Alfredo Castillo tras un año como comisionado en Michoacán” en CNN México, el 15 de enero de 2015 [En línea]. URL: <http://mexico.cnn.com/nacional/2015/01/15/5-pendientes-de-alfredo-castillo-tras-un-ano-como-comisionado-en-michoacan>

<sup>161</sup> *Ibidem*.

CSDIM enfrentaba a los templarios, nuevas organizaciones fueron apareciendo<sup>162</sup> debido que sobre ellas no se ejercía todo el peso del poder público.

En consecuencia, si bien la CSDIM ha logrado mermar la presencia de Los Templarios en territorio michoacano, es también cierto que éstos no han desaparecido por completo e inclusive siguen desafiando al Gobierno Federal<sup>163</sup>, al tiempo que no son tampoco los únicos enemigos antropológicos de la región michoacana.

Por su parte, en lo que respecta al punto 2), si bien es cierto que se logró dividir al movimiento de autodefensa a tal grado que se alcanzó que gran parte de éste se “*institucionalizara*”, también lo es que aún existen células autodenominadas como “*grupos de autodefensa legítimos*” que influyen de gran manera en las tensiones sociales presentes en el estado actual del conflicto michoacano.

En este sentido, en su momento Alfredo Castillo también mencionó que los problemas de Michoacán eran más de “*conflictividad social*” que de seguridad pública, aludiendo que las tensiones entre los líderes locales fundadores del movimiento de autodefensas serían el centro del accionar de la CSDIM durante el 2015. Es importante mencionar que en los últimos días de 2014 dos grupos encabezados por los otrora líderes de las autodefensas, Hipólito Mora y Luis Antonio Torres, se enfrentaron en la localidad de La Ruana (Buenavista) causando la muerte de nueve personas, dentro de las cuales se encontraba uno de los hijos de Hipólito Mora.

Castillo dijo entonces que dicho enfrentamiento —por el cual ambos fueron detenidos, aunque liberados en marzo de 2015— se debió a diferencias irreconciliables entre ambos líderes locales. Cuestionado sobre estos hechos, el

---

<sup>162</sup> Una de las organizaciones que emergieron fueron “Los Viagras”, quienes envueltos en un halo de misterio y escudándose en supuestas causas sociales, se han consolidado como grupo armado, el cual, según testimonios locales, pretende apoderarse de antiguos feudos de los Templarios en Tierra Caliente. Una descripción más detallada de su naturaleza y forma de operar se encuentra en: <http://eleconomista.com.mx/seguridad-publica/2015/01/19/viagras-ojos-puestos-sobre-michoacan>

<sup>163</sup> Proceso (redacción). *Los templarios desafían al gobierno: “regresaremos y con más fuerza”*. Revista Proceso, México, 2014. [En línea] URL: <http://www.proceso.com.mx/?p=381782>

Comisionado declaró en diferentes medios de comunicación que fuera de estos dos grupos la transición de las autodefensas a cuerpos de la Fuerza Rural Estatal había sido pacífica. Al respecto, el mismo Sergio Bárcena comenta que "[...] parecía ya un asunto concluido, pero los eventos recientes en La Ruana y la supuesta entrega voluntaria de estas personas que estuvieron involucradas en la balacera plantea que la relación entre autodefensas y Gobierno Federal no está por completo resuelta."<sup>164</sup>

En lo concerniente al punto 3), que es quizá el que mayor relación tiene con el paradigma de la seguridad ciudadana en tanto responde más a una estrategia de largo plazo basada en la prevención del delito y desarrollo local que a una acción de mero combate a la delincuencia, la CSDIM ha quedado a deber, pues aunque existe un plan integral para el desarrollo de Michoacán –denominado Plan Michoacán- las acciones de gobierno en la entidad parecen tener otro tipo de voluntad y dirección. No son pocos los especialistas en materia de seguridad que coinciden con esta observación. Por ejemplo, Eduardo Guerrero y Javier Oliva Posada declararon en entrevistas para CNN que no existe una clara estrategia gubernamental de prevención e inteligencia enfocada en erradicar desde la raíz la violencia y la delincuencia, sino más bien un accionar que responde de acuerdo a cómo se vayan presentando las situaciones; privilegiando la contención y coerción por encima de la prevención.<sup>165</sup>

Finalmente, el punto 4) es por mucho el objetivo donde se han mostrado mayores resultados positivos. No obstante, si bien es cierto que desde la entrada en vigor de la CSDIM algunas figuras públicas han sido detenidas y encarceladas por claros nexos con el crimen organizado, es también cierto que sus detenciones fueron más producto de los famosos videos dados a conocer por Servando Gómez Martínez que por una eficiente procuración de justicia. En consecuencia, a pesar que se han tenido buenos resultados en este punto, es necesario continuar con las investigaciones sobre casos de corrupción y colusión en el estado.

---

<sup>164</sup> Torres, Mauricio. *Op.Cit.* [En línea].

<sup>165</sup> *Ibidem.*

Habrá que advertir que después de todo, el escenario que configuró el génesis de esta Comisión no dista mucho de ser el escenario actual en el que se desenvuelve ésta a casi un año y medio de su creación. Entonces, ¿cómo puede catalogarse el accionar de la CSDIM tras el año y medio que lleva en operación? Efectivo e inefectivo. Efectivo en cuanto a la existencia de cierta voluntad política para limpiar las estructuras gubernamentales locales y estatales que fungían como instancias mediadoras y cómplices del pago de cuotas a Los Templarios. Efectivo también en cuanto al encarcelamiento y abatimiento de los principales líderes Templarios que, tautológicamente, derivó en el debilitamiento -mas no extinción- de dicho grupo criminal. Efectivo en cuanto se logró detener la expansión de los grupos de autodefensa que con claridad operaban al margen de la ley. Pero nada más.

Por el contrario, inefectivo en la mayoría de las aristas que dispusieron el origen del conflicto. ¿Por qué? Porque el crimen organizado sigue operando con bajo perfil en Tierra Caliente y en todo Michoacán. Porque la violencia y la delincuencia no han disminuido, al tiempo que la percepción de inseguridad en la entidad sigue en aumento. Porque nuevos grupos armados, como los Viagras, han emergido a la escena pública desafiando cualquier orden que no sea el suyo. Porque la lucha entre los *“autodefensas legítimas”* y los desmovilizados e institucionalizados en la Fuerza Rural Estatal sigue presente y cada vez más violenta. Porque el enfrentamiento en La Ruana entre Hipólito Mora y Luis Antonio Torres, así como la toma violenta del Ayuntamiento de Apatzingán por el G250, han mostrado ser la sombra de una crisis que parecía superada. Porque el arreglo institucional de la Fuerza Rural Estatal obedece a un pacto político más que a una convicción plena de acercar a los policías a la ciudadanía. Porque la desconfianza de ésta en sus instituciones de seguridad y justicia persiste. Porque la violencia y la delincuencia han sido combatidas con militarización y no con prevención. Porque éstas han sido tratadas como un asunto estrictamente de criminalidad y no de demandas sociales. Y porque simple y sencillamente las condiciones sociales, políticas y económicas actuales de Michoacán no propician el desarrollo de los michoacanos, y hay que recordar que una sociedad que no tenga garantizadas las oportunidades para desarrollarse será siempre una sociedad insegura.

Concluiremos este capítulo advirtiéndolo que la única respuesta gubernamental que se le ha dado a la crisis michoacana proveniente de décadas atrás ha sido esa estrategia que privilegia el componente militar en la búsqueda de la recuperación de los espacios públicos y la generación de condiciones mínimas de seguridad comunitaria. Es decir,

“[...] las estrategias aplicadas son de tipo militar y no policíaco y, por tanto, están dirigidas a lograr el control territorial de las áreas en las que se están implementando mediante el despliegue masivo de tropas y reconocimiento aéreos, lo que puede tener un efecto disuasivo de la criminalidad, pero éste es de carácter temporal, parcial e ineficiente. Temporal, porque su impacto está constreñido al período de duración del operativo presencial; parcial, porque sólo interviene sobre los aspectos operacionales y logísticos de la actividad delictiva, sin un enfoque integral de la misma; ineficiente, por los altos costos que implica tener en activo a miles de efectivos militares en acción fuera de sus cuarteles, y con resultados que no aprueban una evaluación costo-beneficio.”<sup>166</sup>

Esto implica que elementos del Ejército Mexicano y la Marina Armada de México (quienes de acuerdo con Moloeznik y Suárez tienen compromiso estrecho con el Estado y su ámbito de actuación es la seguridad y defensas nacionales, y por tanto se basan en una lógica “amigo-enemigo” que se prepara para hacer la guerra o conflicto armado) han venido realizando las funciones que deberían ejercer los policías, quienes de acuerdo con referidos autores tienen compromiso con el ciudadano y su ámbito de acción es la seguridad ciudadana, y por tanto se basan en una lógica de servir al ciudadano, hacer cumplir la ley y prevenir el delito, para lo cual dosifican la fuerza y usan armas no letales.

Entonces, ¿por qué no atacar el problema de la criminalidad desde el ámbito local? ¿Por qué no abordar una arista del conflicto como lo es la desconfianza de la ciudadanía en sus instituciones de seguridad y procuración de justicia para tratar de sumar a una política integral de largo plazo que ayude a reconstruir el tejido social de Michoacán? Si es claro que el paradigma tradicional de la seguridad pública ha fracasado intento tras intento en esta entidad, ¿por qué no crear un modelo policial

---

<sup>166</sup> Felipe Espinoza (2007). Citado por Moloeznik, Pablo y Suárez, María Eugenia. *Op. Cit*, p.122.

para Michoacán que opere bajo el paradigma de la seguridad ciudadana? ¿Por qué no pensar que agrupaciones policiales sólidas y cercanas a la ciudadanía pueden brindar la confianza necesaria a los ciudadanos michoacanos para que realicen esas actividades cotidianas que han dejado de hacer por temor a ser víctima de algún delito?

En el siguiente capítulo se realizará el diagnóstico de una de las aristas que configuraron el estallido del conflicto michoacano: la desconfianza cívica en las instituciones de seguridad y procuración de justicia de la entidad, para que con base en ésta se vaya materializando la propuesta de un nuevo esquema policial preventivo para Michoacán que opere bajo el paradigma de la seguridad ciudadana, además de ser legal, técnica, presupuestal, legítima e institucionalmente viable para el contexto actual que domina a la entidad.

*La confianza es una poderosa energía. Se apoya en la firme esperanza  
y proporciona seguridad, optimismo, bienestar y alegría.*

*La confianza nos hace más fuertes, más libres y también mejores.”*

Juan Carlos Zubieta Irún.

### **3. La desconfianza cívica en las instituciones locales de seguridad y procuración de justicia de Michoacán: diagnóstico del problema.**

El presente capítulo tiene como propósito elaborar el diagnóstico de una de las aristas institucionales que configuraron el génesis del conflicto michoacano, específicamente en lo que respecta al surgimiento de los grupos de autodefensa. En este sentido, debe quedar claro que el levantamiento de dichos grupos ciertamente evidenció la desesperación de un sector importante de la ciudadanía michoacana que se encontraba harta de la inseguridad y de las condiciones sociales y económicas en las que se ha desenvuelto en los últimos años, pero también manifestó que los michoacanos ya no confiaban más en sus cuerpos policiales y autoridades de procuración de justicia locales, mismos que no han ofrecido respuestas en la prevención del delito, combate a la delincuencia y procuración de justicia en la entidad. Así, la arista que hemos seleccionado para estudiarla con detenimiento en esta investigación (y subsecuentemente plantear una posible solución a la misma, para que ésta, a su vez, sume en la política integral que requiere Michoacán para reconstruir su tejido social y garantizar a sus habitantes el pleno goce de sus derechos) es la desconfianza de los michoacanos en sus instituciones locales de seguridad y procuración de justicia – lo que incluye la percepción de desempeño y corrupción en las mismas-.

Abordar una de las aristas del conflicto michoacano resulta crucial para avanzar en la solución del problema y no quedarse sólo en la descripción del mismo, razón por la cual este capítulo de la investigación adquiere relevancia en tanto es capaz de brindar la información necesaria para elaborar un diagnóstico de la situación que guardan los cuerpos policiales locales con respecto a la percepción de los michoacanos, lo que supone la posibilidad de proyectar una solución favorable a dicho escenario.

### **3.1. Contexto.**

La manifestación más crítica de la crisis institucional que se vive en Michoacán es la inseguridad y la expansión de la delincuencia organizada. Sin embargo, en esta investigación nos concentraremos en la dimensión de inseguridad, específicamente en lo que refiere a la percepción de la misma, a la victimización de los michoacanos y al desempeño y experiencias con sus instituciones a cargo de la seguridad pública y procuración de justicia en la entidad. En este sentido, “[...] la debilidad de los gobiernos locales en materia de seguridad, así como las omisiones o corrupción de algunas autoridades, permitieron el crecimiento de la delincuencia que dislocó la vida social y anuló las funciones esenciales del poder público.”<sup>167</sup> En consecuencia, la situación de violencia e inseguridad pública en buena parte del territorio michoacano ha llegado a un punto de quiebre, al menos en lo que respecta a la relación de los cuerpos locales de seguridad y autoridades de procuración de justicia con la ciudadanía.

### **3.2. Las encuestas de victimización.**

Para tratar de visualizar la magnitud de este punto de quiebre entre los michoacanos y sus instituciones locales de seguridad y procuración de justicia habrá que hacer uso de estadísticas y variables que permitan medir y conocer a detalle el comportamiento del fenómeno anterior, al tiempo que impriman mayor solidez al argumento de que al atacar esta arista del conflicto se puede sumar en la construcción de una política integral para recuperar Michoacán. En este sentido, es lógico que los registros administrativos de las instituciones locales (o cifras oficiales) no proporcionen por sí mismos la información que necesitamos conocer al respecto, por lo que las encuestas de victimización emergen como un instrumento necesario para conocer datos e información de vital trascendencia para el diseño de políticas integrales de seguridad que incluyan aspectos como la prevención del delito y mecanismos para recuperar la confianza ciudadana en las instituciones estatales

---

<sup>167</sup> Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo (2014). *Criterios y líneas de acción de gobierno para el estado de Michoacán 2014-2015*, p. 29.

encargadas de las mencionadas funciones, al tiempo de consolidar vías no penales para la resolución de conflictos.

Lo anterior, debido a que sólo a través de este tipo de encuestas se puede cuantificar y establecer las principales características de hechos delictivos ocurridos, incluyendo aquellos a los que el sistema de justicia penal no tuvo acceso. Es decir, sólo este instrumento permite conocer el número total de delitos cometidos no denunciados, a la par de observar cuáles son los motivos que causaron la no denuncia de los mismos.

Aunado a lo anterior, de acuerdo con Grisela García, “[...] los estudios de victimización apuntan a la detección tanto de víctimas como de presuntos actos delictivos. Así, la utilización de técnicas de encuestas a las víctimas que no presentan denuncias formales es también un medio para la obtención de información sobre la criminalidad en una región, características de los hechos, delitos y victimarios.”<sup>168</sup> No obstante, además de conocer los aspectos anteriormente mencionados es igualmente indispensable contemplar el comportamiento de la percepción ciudadana con respecto al clima de inseguridad generalizado en sus localidades y también con respecto al desempeño institucional, esto debido a que el trabajo sobre la sensación de inseguridad resulta importante en el ámbito de la prevención, ya que puede contribuir a reducir el número de personas victimizadas y con temor a ser victimizadas.

En consecuencia, si contamos con un instrumento estadístico que por un lado nos permita conocer la percepción de inseguridad y el desempeño institucional (inseguridad social) y por otro permita visualizar y medir la realidad criminal, estaremos entonces en posibilidad de elaborar un diagnóstico más cercano a la realidad social. En este tenor, Alessandro Barata manifiesta que:

---

<sup>168</sup> García Ortiz, Grisela. *Op.Cit.*, p.33.

“[...] no se puede tomar el sentimiento de inseguridad social de la criminalidad como efecto directo de la criminalidad. Ello no quiere decir que la criminalidad como fenómeno real no exista, pero la inseguridad ciudadana no tiene una única y fundamental causa en la criminalidad, lo que quiere decir que debemos afrontar dos problemas relativamente independientes entre ellos, si es que no queremos caer en la ilusión de hacer de la criminalidad como fenómeno real, el único y verdadero elemento genético de la alarma social. Creemos más bien que los dos fenómenos, inseguridad social y realidad criminal, sean ambos dependientes de una situación de desarticulación en la comunicación social y que por lo tanto, si existe un elemento que constituye una variable entre ambos, éste debe ser buscado en una general insuficiencia del tejido social ciudadano. Y es allí donde debe ser puesto el acento de las políticas preventivas.”<sup>169</sup>

Es decir, abordar tanto la percepción social de la criminalidad como la criminalidad misma es la única forma de estar en posibilidades de brindar un diagnóstico más certero y serio de nuestra problemática identificada. Si no usáramos encuestas de este tipo estaríamos analizando una visión parcial de la realidad, lo que desencadenaría -como de hecho desencadena actualmente- en el diseño de políticas ineficientes e ineficaces, pues estarían diseñadas en función de una sola ubicación situacional.

### **3.3. La desconfianza de la ciudadanía michoacana en sus instituciones locales de seguridad y procuración de justicia vista desde la *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre la Seguridad Pública (ENVIPE)*.**

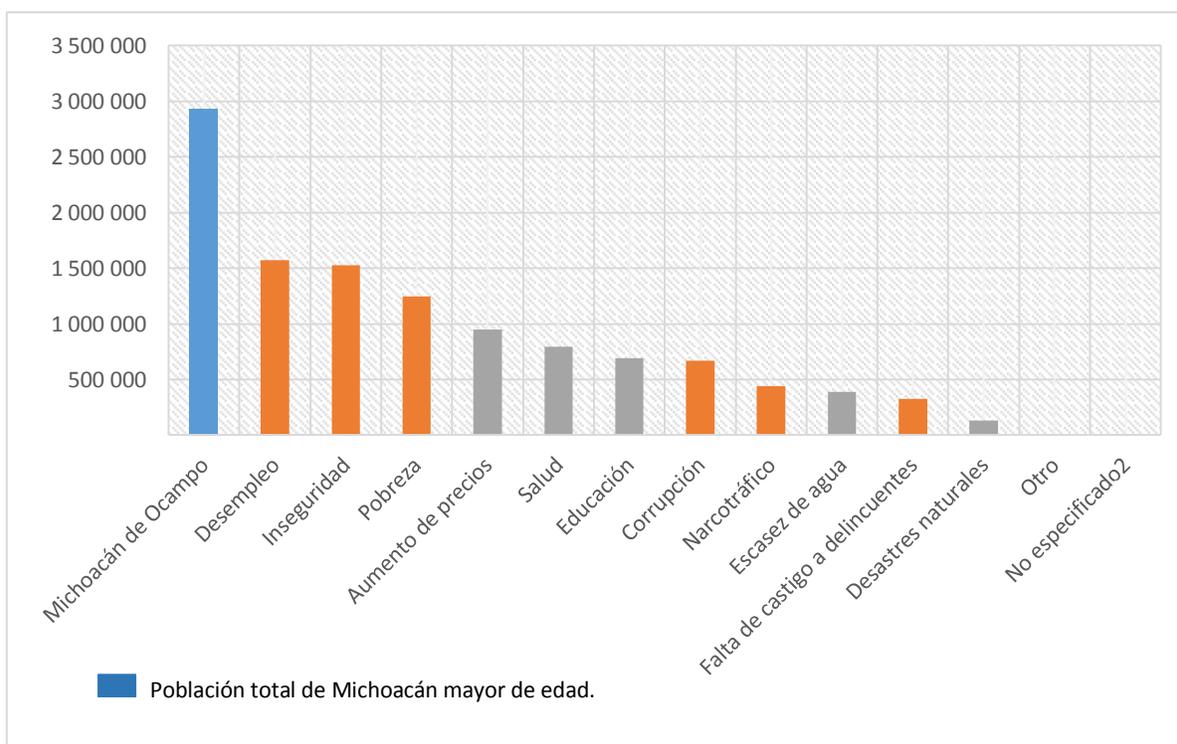
Partiendo de lo antepuesto, la anteriormente mencionada Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), a cargo del INEGI, será el medio de verificación usado en este apartado, toda vez que los datos que genera (y que son agrupados en siete temas básicos: 1) Nivel de victimización y delincuencia; 2) Caracterización del delincuente; 3) Denuncia del delito; 4) Características de las víctimas de delito y los delitos; 5) Percepción sobre la seguridad pública; 6) Desempeño institucional; y 7) Caracterización del delito en los hogares) coinciden con las variables que necesitamos conocer al respecto.

---

<sup>169</sup> Alessandro Barata (1993). Citado por Grisela García Ortiz. *Op.Cit.* p. 35.

En este sentido, datos contenidos en la ENVIPE 2014 revelan que algunas de las principales preocupaciones de la población michoacana mayor de 18 años son el desempleo, la inseguridad, la pobreza, la corrupción, el narcotráfico y la impunidad. Asimismo, si consideramos que la ENVIPE 2014 basa sus cálculos sobre una población total michoacana mayor de 18 años de 2'929,255 personas, con base en la siguiente gráfica podemos darnos cuenta que cerca del 52% (1'524,514 personas) de los habitantes mayores de 18 años de este estado perciben a la inseguridad como una de las tres principales problemáticas que aquejan a su entidad federativa<sup>170</sup>, lo que sólo confirma un patrón nacional, pues cerca del 54% de los mexicanos mayores de 18 años perciben lo mismo.

**Gráfica 4. Población michoacana mayor de 18 años, según temas que más le preocuparon durante el 2013.**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos arrojados por la ENVIPE 2014.

<sup>170</sup> Cabe precisar que la fuente que alimenta este punto de la ENVIPE es el cuestionario principal de esta encuesta, mismo que en su pregunta 4.2, correspondiente a la sección IV. PERCEPCIÓN SOBRE LA SEGURIDAD PÚBLICA, establece textualmente: *De los temas que le voy a mostrar, ¿cuáles son los tres que le preocupan más?* En consecuencia, debe entenderse que el 52% no es un porcentaje total, sino que parte de ese 52% pudo haber elegido por otros dos temas, por lo que los porcentajes expuestos en la gráfica 4 están dados por la población total, pero sus valores no son complementarios.

Igualmente, aunque en un grado menor, la impunidad y la corrupción forman parte de los diez temas que más preocupan a los michoacanos mayores de edad, al tiempo que representan dos tópicos en demasía ligados con nuestra arista a analizar. Así, la corrupción es una de las tres principales problemáticas de la entidad para cerca del 23% de los michoacanos mayores de edad (670,241 personas). De igual manera, la impunidad – falta de castigo a delincuentes- es uno de los tres problemas más apremiantes de Michoacán para cerca del 11% de su población mayor de edad (326,047 personas).

Por otro lado, cifras de esta misma encuesta arrojan que la población michoacana no confía ya en sus instituciones locales de seguridad y procuración de justicia, lo que constituye el punto medular en el que nos concentraremos para proponer una solución que sume en la reconstrucción del tejido social michoacano y en el fortalecimiento del Estado de Derecho en la entidad.

Una primera aproximación a la aseveración anterior permite observar que la ENVIPE 2014 muestra que en 2013 tuvieron lugar en Michoacán 736,005 delitos, siendo la cifra negra de 691,687 delitos<sup>171</sup>, por lo que se ubicó como la sexta entidad con mayor porcentaje de cifra negra – respecto al total de delitos cometidos- a nivel nacional, sólo por detrás de Guerrero, Estado de México, Veracruz, Puebla y Oaxaca.<sup>172</sup> Asimismo, dentro las entidades cuyo número de delitos osciló en 2013 entre 600 mil y 750 mil delitos<sup>173</sup> (Sinaloa, San Luis Potosí, Chihuahua y Michoacán) ocupó el primer lugar junto con San Luis Potosí.

---

<sup>171</sup> Para este caso, la cifra negra, que es la totalidad de delitos de los que oficialmente no se tiene conocimiento, fue calculada por la ENVIPE 2014 como la razón de los delitos no denunciados más los delitos denunciados sin averiguación previa más aquellos en los cuales no fue especificado si se denunció o si se inició averiguación previa, entre el total de delitos por cien. Para el caso de Michoacán, durante 2013 los tres delitos más recurrentes en la cifra negra fueron extorsión, robo/asalto a transporte público y amenazas verbales. A nivel nacional, los tres delitos más recurrentes en la cifra negra fueron extorsión, robo/asalto a transporte público y robo parcial de vehículo.

<sup>172</sup> Es verdad que Michoacán ocupa el sexto lugar, sin embargo los porcentajes no varían mucho entre las primeras posiciones, lo que no indica que Michoacán no tenga un problema en la procuración de justicia, sino que ese problema es de carácter nacional y matizado en la región que comprende los estados de México, Guerrero, Michoacán, Oaxaca y Jalisco.

<sup>173</sup> Se eligió un parámetro de delitos entre 600 y 750 mil delitos porque son los cercanos al número de delitos cometidos en Michoacán y sobre todo para tener un espectro más amplio de comparación, toda vez que Chihuahua es el único verdaderamente cercano (749,926 delitos) a Michoacán.

Lo anterior sugiere que del número total de delitos cometidos en Michoacán durante el 2013, sólo a 44,338 se les inició una averiguación previa, lo que significa que únicamente el 6% del total de delitos cometidos en territorio michoacano a lo largo del 2013 fueron investigados<sup>174</sup>, siendo el promedio nacional de 6.2% y el de las entidades cercanas a Michoacán en número de delitos ocurridos (de ahora en adelante sólo *entidades*) de 7.82%. Asimismo, Chihuahua (quien se advirtió tiene un número de delitos similar al de Michoacán) presentó un porcentaje de 11.5%.

**Gráfica 5. Cifra negra de Michoacán durante el 2013.**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos arrojados por la ENVIPE 2014.

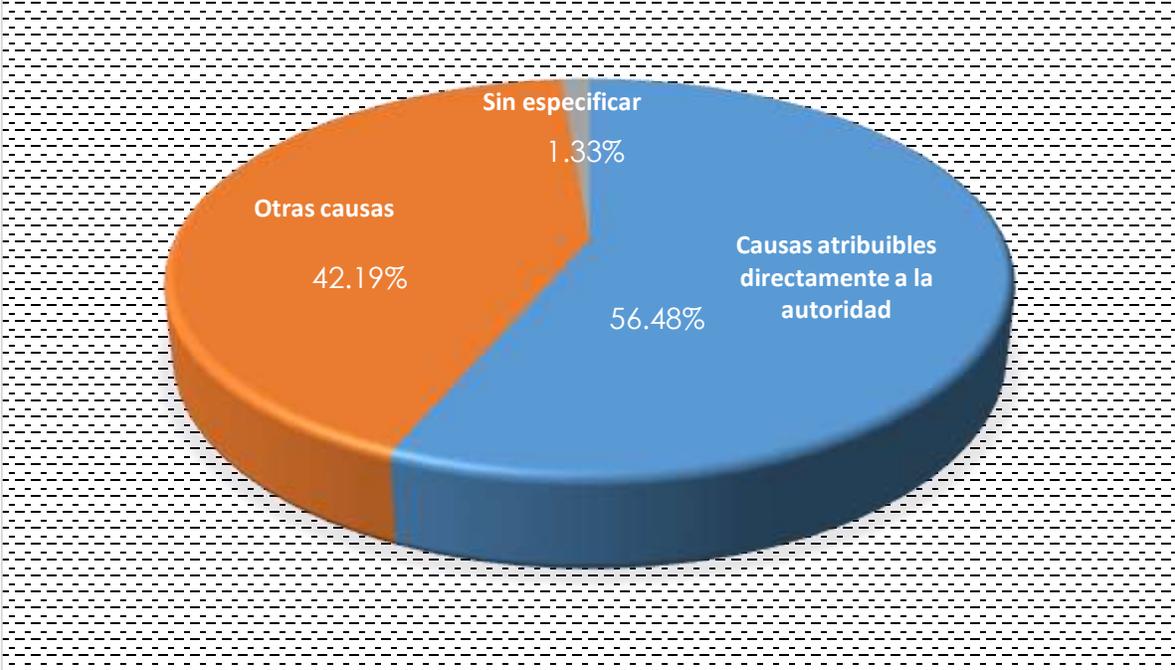
Asimismo, de los 660,137 delitos sin denuncia declarada<sup>175</sup>; 372,902 (56.48%) no se denunciaron por causas atribuibles a la autoridad, tales como la desconfianza en ésta, actitud hostil de la misma, miedo a que lo extorsionaran, pérdida de tiempo y trámites largos y difíciles. Por su parte; 278,536 delitos (42.19%) no se denunciaron

<sup>174</sup> La ENVIPE 2014 presenta un error aproximado de 0.0027%, lo que explica que la suma de la cifra negra y de los delitos a los que se les inició una averiguación previa tenga una variación de 20 delitos.

<sup>175</sup> De acuerdo con la metodología de la ENVIPE, esta cifra se obtiene de los delitos que no fueron denunciados más los casos en los que no se especificó si otro integrante de la familia u otra persona denunció el delito.

por miedo al agresor, por considerarlo delito de poca importancia o porque no tenían pruebas. El restante 1.33% corresponde a la opción “No sabe/No responde”. La media presente en las *entidades* es de 55.2% por causas atribuibles a la autoridad, 43.92% por miedo al agresor, por considerarlo delito de poca importancia o porque no tenían pruebas, mientras que sólo el 0.87% no respondió o no supo.

**Gráfica 6. Porcentaje de delitos no denunciados durante el 2013 en Michoacán, según causa para no hacerlo.**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos arrojados por la ENVIPE 2014.

Como puede verse en la gráfica anterior, un porcentaje importante de delitos no denunciados obedece a la desconfianza que se tiene en las autoridades locales de procuración de justicia, e inclusive de las encargadas de la seguridad pública, lo que sin duda prueba que esta desconfianza es un factor importante en el malestar social que influyó en el punto de quiebre entre autoridades y ciudadanía que anteriormente se hizo mención.

A pesar de advertir lo antepuesto es necesario precisar que esto por sí mismo aún no representa nada, por lo que resulta necesario observar cuál ha sido el comportamiento y cuál es la tendencia de los anteriores datos. En este sentido, en la siguiente tabla podrá verse con mayor claridad que la cifra negra de Michoacán

tuvo un incremento de 2.05% de 2011 a 2012, mientras que se redujo en un 0.03% para 2013. Por su parte, la media de incremento en las *entidades* de 2011 a 2012 fue de - 0.13%, es decir, no sólo no creció, sino que se redujo en el mismo periodo de tiempo en el que Michoacán subió 2.05%. Asimismo, la media nacional tuvo un incremento de sólo 0.5% para mismo periodo.

**Tabla 6. Cifra negra de Michoacán durante 2011, 2012 y 2013.**

Año	Fuente	Delitos cometidos	Delitos que fueron denunciados y se les inició averiguación previa	Cifra negra	Porcentaje de cifra negra con respecto al total de delitos cometidos	Porcentaje de cifra negra en las <i>entidades</i> con respecto al total de delitos cometidos en las mismas
2011	ENVIPE 2012	710 102	57 123	652 979	<b>91.96 %</b>	<b>91.5%</b>
2012	ENVIPE 2013	709 036	42 501	666 535	<b>94.01 %</b>	<b>91.37%</b>
2013	ENVIPE 2014*	736 005	44 338	691 687	<b>93.98 %</b>	<b>91.17%</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos arrojados por las ENVIPE 2012,2013 y 2014.

\*La ENVIPE 2014 presenta un error aproximado de 0.0027%, lo que explica que la suma de la cifra negra y de los delitos a los que se les inició una averiguación previa tenga una variación de 20 delitos.

La tabla 6 permite observar que el número de delitos cometidos en Michoacán se incrementó para 2013, pero no así la proporción de los mismos que fueron denunciados e investigados, misma que para 2011 fue de aproximadamente 8%, reduciéndose cercanamente al 6% para el caso del 2012 y 2013.

En consecuencia, es claro que la cifra negra es un problema que mínimo tiene tres años comportándose de una forma similar, por lo que resulta igualmente necesario conocer las razones que la ocasionan. Sólo entonces se podría argumentar que ésta es precisamente resultado de una percepción negativa de la ciudadanía en las autoridades encargadas de atender en primera instancia las denuncias y querellas interpuestas por la población, que deviene mínimo de tres años atrás, pero que seguramente se engendra en problemáticas estructurales que van más allá del periodo de tiempo referido.

**Tabla 7. Número y porcentaje de delitos sin denuncia declarada por causas atribuibles directamente a la autoridad durante 2011, 2012 y 2013.**

Año	Fuente	Delitos cometidos	Delitos sin denuncia declarada	Delitos no denunciados por causas atribuibles a la autoridad	Porcentaje de delitos que no fueron denunciados por causas atribuibles a la autoridad	Porcentaje de delitos de las entidades que no fueron denunciados por causas atribuibles al total de delitos cometidos en las mismas
2011	ENVIPE 2012	710 102	607 138	364 230	60%	58.37%
2012	ENVIPE 2013	709 036	629 524	315 971	50.2%	54%
2013	ENVIPE 2014	736 005	660 137	372 902	56.50%	52.2%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos arrojados por las ENVIPE 2012,2013 y 2014.

El hecho que la tabla 7 muestre que fue precisamente durante el 2012 cuando se presentó la menor proporción de delitos sin denuncia declarada por causas atribuibles a la autoridad, al tiempo que fue el único año donde la media de las entidades superó el porcentaje de delitos no denunciados *por causas atribuibles a la autoridad*, indica que fue justo en ese año cuando pudo tener mayor injerencia un

proceso identificado en el capítulo anterior: el temor que Los Caballeros Templarios propagaban en territorio michoacano. Esta posibilidad parece arriesgada de advertir, sin embargo, de acuerdo con la ENVIPE 2013, 49.5% de los michoacanos pudo no haber denunciado “por miedo al agresor”<sup>176</sup>; además, como se verá en la tabla 9, fue precisamente ése el año en donde la desconfianza de los ciudadanos michoacanos en los Ministerios Públicos y/o Procuraduría Estatal tuvo su punto cúspide en el periodo comprendido de abril de 2011 a abril de 2014, por lo que a primera instancia resulta anormal lo visualizado en la tabla 7 con respecto a lo acontecido en el año 2012.

A pesar de advertir lo anterior, al tiempo de reconocer que la realidad nacional va acorde a esta misma estadística, no puede dejar de preocuparnos que en los tres años analizados el porcentaje fuera mayor al 50%, lo que sin duda pone de manifiesto la existencia de una tendencia, tanto a nivel nacional como en Michoacán, de percepción negativa de la ciudadanía en las autoridades encargadas de atender en primera instancia las denuncias y querellas interpuestas por la misma.

Aunado a la estadística expuesta hasta este momento, en su apartado concerniente al *desempeño institucional* la ENVIPE 2014 muestra que con base en información recabada en marzo y abril de 2014<sup>177</sup>, se obtienen los siguientes datos en materia de confianza ciudadana hacia sus instituciones locales de procuración de justicia en Michoacán:

---

<sup>176</sup> En un sentido más estricto al establecido en esta investigación, el hecho de que las personas tengan miedo al agresor denotaría también una incapacidad institucional para asegurar la integridad del denunciante. No obstante, al tiempo de reconocer lo anterior, también se aclara que lo estudiado en este capítulo es más bien lo relacionado con la desconfianza y percepción cívica del desempeño de las instituciones correspondientes, y no directamente con la incapacidad de las mismas, aspecto que se retomará en el capítulo siguiente.

<sup>177</sup> Para el caso de los apartados de *desempeño institucional y percepción sobre la seguridad pública*, las ENVIPE de cada año recolectaron datos en marzo y abril de esos mismos años; es decir, la ENVIPE 2011 arroja datos de 2011, la ENVIPE 2012 de 2012 y así sucesivamente. Se advierte esto porque los otros apartados de cada una de las ENVIPE arrojan datos del año anterior a su publicación.

**Tabla 8. Porcentaje de michoacanos y mexicanos\* que no confían o confían poco en sus instituciones locales de procuración de justicia (abril de 2014).**

Institución	Nada o poca confianza (%) **	
	Michoacán	Nacional
Ministerio Público y/o Procuradurías Estatales	58.7	56.6
Policía Ministerial y/o Judicial	59.4	55.9

Fuente: Elaboración propia a partir de datos arrojados por las ENVIPE 2014.

\*Este porcentaje está dado sobre el número de ciudadanos que identificaron a las instituciones aludidas y además las reconocieron como autoridades de procuración de justicia.

\*\*Las otras opciones son “Algo de confianza”, “Mucha confianza” y “No sabe/No responde”

Como puede verse, aunque Michoacán y la media nacional siguen una tendencia similar, la desconfianza ciudadana es más marcada en Michoacán en 2.1% en lo que corresponde a los Ministerios Públicos y/o Procuraduría Estatal, y en 3.5% en lo concerniente a la policía ministerial y/o judicial.

Un rastreo de la tabla anterior nos lleva a encontrar lo siguiente:

**Tabla 9. Porcentaje de michoacanos y mexicanos\* que no confían o confían poco en sus instituciones locales de procuración de justicia (abril de 2011, 2012 y 2013).**

Año	Institución	Nada o poca confianza (%) **	
		Michoacán	Nacional
2011	Ministerio Público y/o Procuradurías Estatales	61.7	63.8
	Policía Ministerial y/o Judicial	65.5	63.3
2012	Ministerio Público y/o Procuradurías Estatales	67.8	64.2
	Policía Ministerial y/o Judicial	66.4	66.3
2013	Ministerio Público y/o Procuradurías Estatales	59.8	57.9
	Policía Ministerial y/o Judicial	61.6	58.8

Fuente: Elaboración propia a partir de datos arrojados por las ENVIPE 2011, 2012 y 2013.

\*Este porcentaje está dado sobre el número de ciudadanos que identificaron a las instituciones aludidas y además las reconocieron como autoridades de procuración de justicia.

\*\*Las otras opciones son “Algo de confianza”, “Mucha confianza” y “No sabe/No responde”.

Las anteriores tablas nos permiten realizar el siguiente análisis: 1) fue durante el 2012 cuando se presentó el punto cúspide (2011-2014) de la desconfianza ciudadana de los michoacanos hacia sus Ministerios Públicos y/o Procuraduría Estatal (contraviniendo lo estipulado en la tabla 7), llegando al 67.8%. Por su parte, la media nacional también tuvo su punto cúspide en ese año (64.2%), pero no de la misma forma como lo hizo en Michoacán (la diferencia entre el valle y la cresta en esta secuencia fue de 9.1% para el caso de Michoacán y del 7.6% para el caso de la media nacional); 2) tanto en 2013 como 2014 se ha venido presentando una disminución considerable y sostenida a nivel nacional y en Michoacán para ambas instituciones, incluso llegando a un porcentaje menor que en 2011, pero aún sin estar por debajo del 50%; 3) a excepción de 2011 (Ministerio Público y/o Procuradurías Estatales) la desconfianza a nivel nacional siempre estuvo por debajo de la presentada por Michoacán en ambas instituciones; es decir, si bien es cierto que la desconfianza en estas instituciones es una percepción generalizada en territorio nacional, ésta se ha profundizado en Michoacán.

Acompañando a la estadística anterior, se presentan las siguientes tablas acerca del desempeño institucional de las instituciones locales encargadas de la procuración de justicia en la entidad y la percepción de corrupción en las mismas:

**Tabla 10. Porcentaje de michoacanos y mexicanos\* que consideran nada o poco efectivo el desempeño de sus instituciones locales de procuración de justicia (abril de 2011, 2012, 2013 y 2014).**

Año	Institución	Michoacán	Nacional
		Nada o poco efectivo (%) **	
2011	<b>Ministerio Público y/o Procuradurías Estatales</b>	<b>62.4</b>	<b>59.3</b>
	Policía Ministerial y/o Judicial	62.1	58
2012	<b>Ministerio Público y/o Procuradurías Estatales</b>	<b>63.8</b>	<b>60.3</b>
	Policía Ministerial y/o Judicial	63.3	59.1
2013	<b>Ministerio Público y/o Procuradurías Estatales</b>	<b>56.2</b>	<b>55</b>
	Policía Ministerial y/o Judicial	55.6	53.5
2014	<b>Ministerio Público y/o Procuradurías Estatales</b>	<b>52.9</b>	<b>51.8</b>
	Policía Ministerial y/o Judicial	55.6	48.4

Fuente: Elaboración propia a partir de datos arrojados por las ENVIPE 2011, 2012, 2013 y 2014.

\*Este porcentaje está dado sobre el número de ciudadanos que identificaron a las instituciones aludidas y además las reconocieron como autoridades de procuración de justicia.

\*\*Las otras opciones son "Algo efectivo", "Muy efectivo" y "No sabe/No responde"

Al igual que las tablas 8 y 9, la tabla 10 permite observar que fue en 2012 cuando el porcentaje de michoacanos y mexicanos que consideraron nada o poco efectivo el desempeño de las instituciones aludidas tuvo su punto cúlmine para el periodo comprendido entre 2011 y 2014. Asimismo, tanto en 2013 como 2014 se ha venido presentando una disminución considerable y sostenida a nivel nacional y en Michoacán para ambas instituciones, incluso llegando a un porcentaje menor que en 2011; además, para el caso de la Policía Ministerial/Judicial de la media nacional en 2014 el porcentaje de percepción negativa llegó a estar por debajo del 50%. No obstante, fue también en 2014 cuando la diferencia porcentual existente entre la media nacional y Michoacán alcanzó su punto más alto para esta institución, pues

la diferencia fue de 7.2%<sup>178</sup>, cuando había presentado un promedio de 3.46%. Es decir, en Michoacán la percepción de bajo desempeño hacia su Policía Ministerial/Judicial se mantuvo de 2013 a 2014, cuando la tendencia nacional fue de - 5.1% para esos mismos años.

Por su parte, la percepción de bajo desempeño a nivel nacional siempre estuvo por debajo de la presentada por Michoacán para ambas instituciones; es decir, si bien es cierto que esta percepción es generalizada en territorio nacional, ésta, al igual que la desconfianza ciudadana, se ha profundizado en Michoacán.

**Tabla 11. Porcentaje de michoacanos y mexicanos\* que consideran que sus instituciones locales de procuración de justicia son corruptas (abril de 2011, 2012, 2013 y 2014).**

Año	Institución	Michoacán	Nacional
		Sí (%) **	
2011	<b>Ministerio Público y/o Procuradurías Estatales</b>	<b>67</b>	<b>68.7</b>
	Policía Ministerial y/o Judicial	69.4	69.5
2012	<b>Ministerio Público y/o Procuradurías Estatales</b>	<b>75.4</b>	<b>69.7</b>
	Policía Ministerial y/o Judicial	72	69.7
2013	<b>Ministerio Público y/o Procuradurías Estatales</b>	<b>55.9</b>	<b>65</b>
	Policía Ministerial y/o Judicial	55.6	65
2014	<b>Ministerio Público y/o Procuradurías Estatales</b>	<b>55</b>	<b>64</b>
	Policía Ministerial y/o Judicial	58.5	61.6

Fuente: Elaboración propia a partir de datos arrojados por las ENVIPE 2011, 2012, 2013 y 2014.

\*Este porcentaje está dado sobre el número de ciudadanos que identificaron a las instituciones aludidas y además las reconocieron como autoridades de procuración de justicia.

\*\*Las otras opciones son “No” y “No sabe/No responde”.

<sup>178</sup> Ni siquiera en 2012 la diferencia entre la media nacional y Michoacán fue tan grande para esta institución, pues para ese año sólo fue de 4.2%, 3% menos que para el caso de 2014.

La tabla 11 muestra que la tendencia de percepción de corrupción en las instituciones locales de procuración de justicia fue mayor todos los años y en ambas instituciones para el caso de la media nacional que para el caso de Michoacán, lo que invierte lo arrojado en las anteriores tablas, pues Michoacán siempre estaba por arriba en la percepción negativa de los ciudadanos. Asimismo, de 2011 a 2014 el cambio porcentual de Michoacán para la percepción de corrupción en los Ministerios Públicos y/o Procuraduría Estatal fue de -12.4% (por el -4.7% a nivel nacional) y para el caso de la Policía Ministerial/Judicial fue de -10.9% (por el -7.9% a nivel nacional). Lo anterior reafirma que se ha venido reduciendo la percepción de corrupción tanto a nivel nacional como en Michoacán, pero a diferencia de las tablas anteriores, en esta ocasión se ha reducido más en el caso michoacano. No obstante, los porcentajes de 2014 aún se encuentran por arriba del 50% para ambos casos.

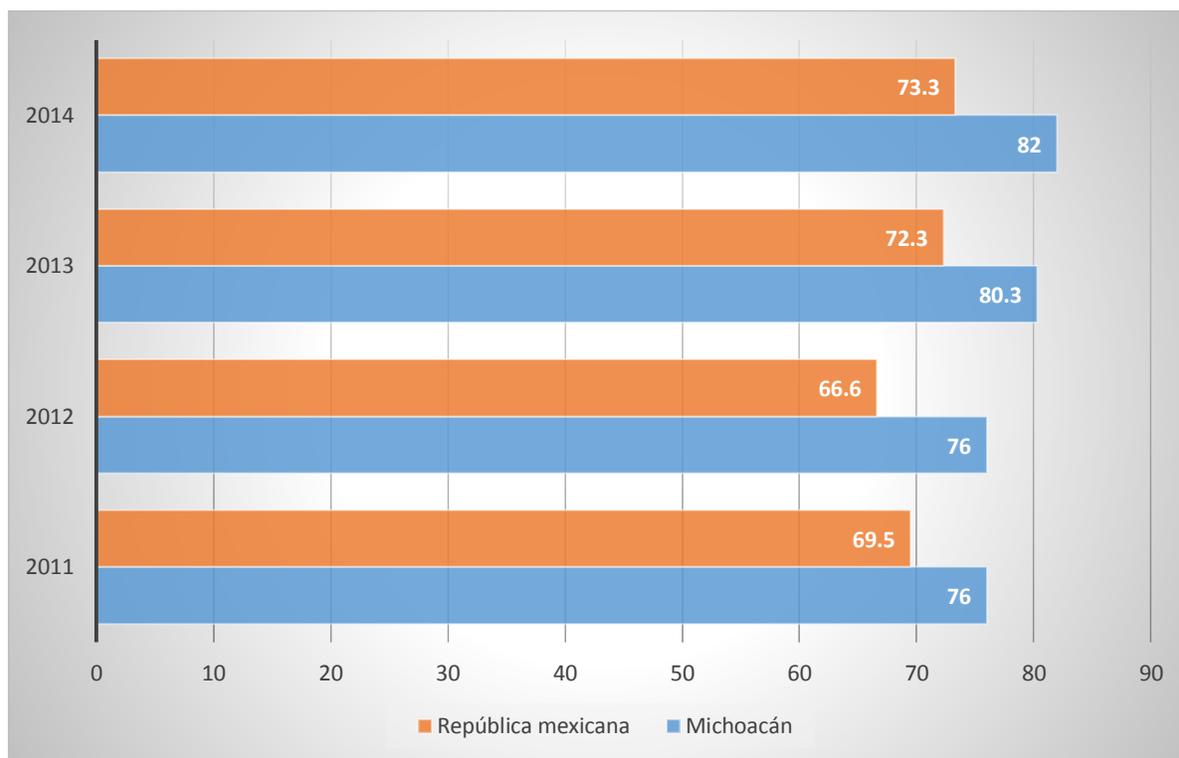
A pesar de advertir lo anterior, la tabla 11 permite observar un comportamiento anormal en lo que respecta al año 2012. Tanto la tabla 9 como la 10 muestran que 2012 fue en el punto cúspide de la media nacional y la tendencia michoacana para ambas instituciones, sin embargo, en ambos casos Michoacán superaba la tendencia nacional porque desde 2011 sus porcentajes eran mayores. Caso contrario pasa con la percepción de corrupción, pues aunque la media nacional en 2011, 2013 y 2014 estuvo por arriba de la michoacana, fue justamente en 2012 cuando la situación se invirtió para ambas instituciones, e incluso fue también en ese año cuando Michoacán (75.4%) se posicionó como la segunda entidad – por detrás del Estado de México (85%)- que obtuvo el porcentaje más alto de percepción negativa de una entidad federativa para sus Ministerios Públicos/Procuradurías Estatales. Esto último resulta importante hacer notar por todo lo descrito en el capítulo anterior con respecto a lo que aconteció en Michoacán durante ese año, aunado al cambio de gobierno federal y estatal que en 2012 tuvo lugar.

Resumiendo, en lo que respecta a las instituciones de procuración de justicia, las tablas antepuestas muestran el porqué del fenómeno tal alto de cifra negra en

Michoacán y en el país en general, así como la proporción igualmente elevada de delitos no denunciados por causas imputables directamente a la autoridad. Es decir, el hecho que las dos instituciones locales encargadas de la procuración de justicia en la entidad analizadas en la tabla 11 hayan mostrado proporciones negativas en la percepción de corrupción en su accionar –aunque ciertamente dichas proporciones han venido decreciendo año con año, sin dejar de ser elevadas– ayuda a explicar tanto la desconfianza en las mismas como la baja percepción de su desempeño institucional.

A las anteriores cifras, que son sólo un primer reflejo de la desconfianza de la población michoacana en sus autoridades locales encargadas de la procuración de justicia, se añade el problema aún más grave de la desconfianza hacia las autoridades en términos de prevención del delito. Para esto, la misma ENVIPE, en su sección *Percepción sobre la seguridad pública*, muestra que la percepción de inseguridad en Michoacán ha tenido un crecimiento sostenido en los últimos tres años, pues en 2011 y 2012 el 76% de la población michoacana mayor edad indicó que se sentía insegura en su entidad federativa, pasando a 80.3% en 2013, para finalmente llegar a los 82% durante el 2014. Por su parte, la media nacional fue de 69.5% para 2011, reduciéndose a 66.6% para 2012 e incrementándose a 72.3% para 2013 y llegar a 73.3% en 2014. Así, mientras Michoacán presentó un crecimiento de 6% en la percepción de inseguridad estatal para el periodo 2011-2014, la media nacional sólo se incrementó en 3.8%.

**Gráfica 7. Porcentaje de percepción de inseguridad en Michoacán y media nacional de 2011 a 2014.**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos arrojados por las ENVIPE 2011, 2012, 2013 y 2014.

De la mano con lo anterior, entre la población michoacana mayor de 18 años que identifica a Tránsito Municipal, a la Policía Preventiva Municipal, a la Policía Estatal,<sup>179</sup> a la Policía Federal, al Ejército y a la Marina como las instituciones encargadas de velar por la seguridad en su entidad federativa, se obtienen los siguientes resultados en términos de confianza ciudadana.

<sup>179</sup> Es necesario advertir que para el caso de Michoacán tanto Tránsito Municipal como la Policía Municipal Preventiva y la Policía Estatal son tres instituciones que a partir de diciembre de 2014 atraviesan una reconfiguración dentro del esquema policial en la entidad. No obstante, para la fecha de recolección de datos de la ENVIPE 2014 (abril-mayo) dichas agrupaciones aún operaban como tal. El análisis de la mencionada reestructuración policial se desarrollará el siguiente capítulo.

**Tabla 12. Porcentaje de michoacanos y mexicanos\* que no confían o confían poco en sus instituciones de seguridad (abril de 2014).**

Institución		Michoacán	Nacional
		Nada o poca confianza (%) **	
Locales	Tránsito Municipal	70.7	65.9
	Policía Preventiva Municipal	66.9	61.9
	Policía Estatal	62	54.7
Federales	Policía Federal	42	40.9
	Ejército	19.7	18.2
	Marina	11.7	13.3

Fuente: Elaboración propia a partir de datos arrojados por las ENVIPE 2014.

\*Este porcentaje está dado sobre el número de ciudadanos que identificaron a las instituciones aludidas y además las reconocieron como autoridades encargadas de la función de seguridad.

\*\*Las otras opciones son "Algo de confianza", "Mucha confianza" y "No sabe/No responde"

Como puede verse claramente en la tabla 12, la ciudadanía michoacana presenta un porcentaje muy elevado de desconfianza en sus instituciones locales de seguridad que desempeñan la función de prevención del delito en sus respectivos municipios y en su entidad federativa. El promedio de desconfianza ciudadana en las instituciones locales es de 66.53%, por el 24.46% correspondiente a las instituciones federales que se encuentran en dicho territorio debido a la coyuntura descrita en el capítulo anterior.

De igual manera, la información contenida en la tabla 12 nos reafirma que la población michoacana repite un parámetro nacional: la Marina y el Ejército son las únicas dos instituciones encargadas de la seguridad en el país<sup>180</sup> que cuentan con cierto respeto y confianza dentro de la población, pues en éstas las tendencias negativas en materia de confianza de los cuerpos policiales locales se invierten.

Asimismo, esta tabla nos ayuda a vislumbrar que la desconfianza en las instituciones locales encargadas de la prevención del delito es una tendencia

<sup>180</sup> Ciertamente tanto la Marina Armada de México como el Ejército Mexicano son las dos instituciones encargadas de velar por la seguridad nacional de nuestro país, mas no la seguridad pública ni mucho menos la seguridad ciudadana. Sin embargo, aquí se manifiestan para brindar un mejor panorama de la arista seleccionada para analizar el conflicto michoacano. Un análisis crítico a lo anterior se desarrollará en el siguiente capítulo.

nacional, pero que ciertamente es más pronunciada en Michoacán, pues el promedio de desconfianza ciudadana en las instituciones policiales locales a nivel nacional fue de 60.83%, por el 66.53% presentado por Michoacán; es decir, hubo una diferencia de 5.7%. Mientras que la diferencia entre la media nacional y Michoacán en el caso de la desconfianza en las instituciones de seguridad federales fue de apenas 0.33%.

Un rastreo de la información anterior nos lleva a encontrar lo siguiente:

**Tabla 13. Porcentaje de michoacanos y mexicanos\* que no confían o confían poco en sus instituciones de seguridad (abril de 2011, 2012 y 2013).**

Año	Institución	Michoacán	Nacional	
		Nada o poca confianza (%) **		
2011	Locales	Tránsito Municipal	72	69.6
		Policía Preventiva Municipal	65.7	65.7
		Policía Estatal	63.6	58.4
	Federales	Policía Federal	50.2	46.6
		Ejército	14.1	22
		Marina	10.2	16.6
2012	Locales	Tránsito Municipal	71.8	70.6
		Policía Preventiva Municipal	68.8	67.9
		Policía Estatal	64.8	60.1
	Federales	Policía Federal	51.1	46.8
		Ejército	17.2	18.8
		Marina	14	14.2
2013	Locales	Tránsito Municipal	63.7	65.7
		Policía Preventiva Municipal	63.5	64.8
		Policía Estatal	61.5	55.4
	Federales	Policía Federal	50.1	43.1
		Ejército	16.7	18.2
		Marina	9.6	13.2

Fuente: Elaboración propia a partir de datos arrojados por las ENVIPE 2011, 2012 y 2013.

\*Este porcentaje está dado sobre el número de ciudadanos que identificaron a las instituciones aludidas y además las reconocieron como autoridades encargadas de la función de seguridad.

\*\*Las otras opciones son "Algo de confianza", "Mucha confianza" y "No sabe/No responde".

Como puede verse, ha existido una tendencia similar a la estipulada en la tabla 12. En este sentido, de 2011 a 2012 hubo un incremento similar de desconfianza en las instituciones locales tanto en Michoacán (1.3%) como en la media nacional (1.6%). No obstante, de 2012 a 2013 hubo decremento para ambos, mismo que fue ligeramente más pronunciado en Michoacán (-5.5%) que en la media nacional (-4.34). Sin embargo, de 2013 a 2014 vuelve a haber un incremento (aunque sin llegar a los niveles registrados en 2011), registrándose la mayor diferencia entre la media nacional y Michoacán, que fue de 5.7% (ver tabla 12).

En los 4 años la desconfianza en las instituciones locales fue siempre ligeramente más pronunciada en Michoacán, promediando 66.23%, mientras que la media nacional se colocó en 63.37%.

En lo que respecta a la desconfianza en las instituciones federales, en los cuatro años el promedio de Michoacán fue de 24%, cuando la tendencia nacional fue de 26%; es decir, los michoacanos confían más en las instituciones federales de seguridad que la propia media nacional.

A pesar de advertir que hubo un decremento en los valores de 2011 a 2014 (aunque de 2013 a 2014 hubo un repunte) el análisis de las tablas anteriores permite observar que los cuerpos policiales locales preventivos presentan una severa crisis de desconfianza ciudadana, al presentar las peores proporciones de población michoacana mayor de 18 años que los identifica y confía en su accionar. Esto constituye un aspecto a resaltar si consideramos que la seguridad ciudadana obtiene mejores resultados si se implementa precisamente desde *lo local*.

Acompañando a la estadística anterior, se presentan las siguientes tablas acerca del desempeño institucional de las instituciones locales y federales encargadas de la seguridad y la percepción de corrupción en las mismas:

**Tabla 14. Porcentaje de michoacanos y mexicanos\* que consideran nada o poco efectivo el desempeño de sus instituciones de seguridad (abril de 2011, 2012, 2013 y 2014).**

Año	Institución	Michoacán	Nacional	
		Nada o poco efectivo (%) **		
2011	Locales	Tránsito Municipal	68.2	65.9
		Policía Preventiva Municipal	66	60.9
		Policía Estatal	63.3	54.6
	Federales	Policía Federal	49	42.6
		Ejército	13.4	17.2
		Marina	8.4	13.5
2012	Locales	Tránsito Municipal	69.8	65.8
		Policía Preventiva Municipal	64.7	62.6
		Policía Estatal	62.5	55.6
	Federales	Policía Federal	47.4	42.2
		Ejército	16.2	14.9
		Marina	13.4	12.6
2013	Locales	Tránsito Municipal	61.3	61.6
		Policía Preventiva Municipal	60.7	58.6
		Policía Estatal	57.3	51
	Federales	Policía Federal	46.5	39.9
		Ejército	13	14.8
		Marina	8.8	11.2
2014	Locales	Tránsito Municipal	66.6	61.1
		Policía Preventiva Municipal	63.1	55.5
		Policía Estatal	52.4	48.3
	Federales	Policía Federal	38.1	35.2
		Ejército	15.8	13.6
		Marina	11	10.6

Fuente: Elaboración propia a partir de datos arrojados por las ENVIPE 2011, 2012, 2013 y 2014.

\*Este porcentaje está dado sobre el número de ciudadanos que identificaron a las instituciones aludidas y además las reconocieron como autoridades encargadas de la función de seguridad.

\*\*Las otras opciones son "Algo efectivo", "Muy efectivo" y "No sabe/No responde"

El análisis de la tabla 14 permite observar que, al igual que la tabla 13, de 2013 a 2014 hubo un repunte en la percepción negativa del desempeño institucional de las instituciones locales de seguridad para el caso de Michoacán (a excepción de la Policía Estatal), no así para el caso de la media nacional, misma que, al contrario, sí disminuyó. Asimismo, en los cuatro años aludidos y en todas las instituciones

locales, la percepción negativa fue siempre mayor en Michoacán que a nivel nacional.

El análisis de la anterior tabla sugiere destacar dos situaciones interdependientes y sumamente apremiantes: 1) el comportamiento de las variables, tanto a nivel nacional como en el caso de Michoacán, sigue una tendencia muy clara: las instancias locales presentan las peores proporciones, al tiempo que las instancias militarizadas (aspecto que excluye a la Policía Federal) son las que presentan no sólo las mejores proporciones, sino porcentajes muy por arriba de los otorgados a las instancias locales; y 2) a pesar que es una tendencia nacional, y ciertamente matizada en Michoacán, existe una abrupta y alarmante diferencia en los porcentajes positivos y negativos entre las instancias locales y las militarizadas (que son de carácter nacional y por ende su función debe estar destinada a la preservación de la seguridad nacional y no a las funciones preventivas, las cuales, por ley, pertenecen estrictamente a los cuerpos policiales locales y estatales). Esto es alarmante porque demuestra lo inefectivo que ha sido en los últimos cuatro años la labor preventiva en las localidades de Michoacán, no sólo desde la realidad criminal - que está más que demostrada en ésta y otras investigaciones al respecto- sino también desde la percepción (inseguridad social de la criminalidad) que esto genera.

De lo antepuesto se clarifica que éste es precisamente el ámbito en el que se deben redoblar esfuerzos, siendo una opción el crear una policía cercana a la ciudadanía para buscar incrementar la percepción positiva en cuanto al desempeño institucional, lo que de acuerdo con Barata y Ortiz podría contribuir a reducir el número de personas victimizadas, esto debido a que el trabajo sobre la sensación de la inseguridad y el desempeño de las autoridades resulta importante en el ámbito de la prevención.

Finalmente, en lo que respecta a la percepción de corrupción en las instituciones de seguridad, encontramos lo siguiente:

**Tabla 15. Porcentaje de michoacanos y mexicanos\* que consideran que sus instituciones de seguridad son corruptas (abril de 2011, 2012, 2013 y 2014).**

Año	Institución	Michoacán	Nacional	
		Sí (%) **		
2011	Locales	Tránsito Municipal	78.8	82
		Policía Preventiva Municipal	72.7	71.3
		Policía Estatal	69.4	66.5
	Federales	Policía Federal	60.1	59.2
		Ejército	20.4	25.1
		Marina	12.9	17.9
2012	Locales	Tránsito Municipal	81.8	83.2
		Policía Preventiva Municipal	75.4	71.3
		Policía Estatal	73.9	67.3
	Federales	Policía Federal	72.7	56.8
		Ejército	18	22.4
		Marina	10.9	15.7
2013	Locales	Tránsito Municipal	75.6	77.8
		Policía Preventiva Municipal	65.3	67.9
		Policía Estatal	60.8	63.7
	Federales	Policía Federal	52.7	54.7
		Ejército	19.2	22.1
		Marina	10.4	14.8
2014	Locales	Tránsito Municipal	76.7	77.3
		Policía Preventiva Municipal	65.1	66.3
		Policía Estatal	59.2	61.9
	Federales	Policía Federal	48.4	52.6
		Ejército	19.5	20.3
		Marina	11.2	13.7

Fuente: Elaboración propia a partir de datos arrojados por las ENVIPE 2011, 2012, 2013 y 2014.

\*Este porcentaje está dado sobre el número de ciudadanos que identificaron a las instituciones aludidas y además las reconocieron como autoridades encargadas de la función de seguridad.

\*\*Las otras opciones son "No" y "No sabe/No responde".

La tabla 15 muestra que la tendencia de percepción de corrupción en las instituciones de seguridad fue mayor todos los años y tanto en las instituciones locales como las federales para el caso de la media nacional, lo que invierte lo arrojado en las anteriores tablas, pues Michoacán siempre estaba por arriba de la media nacional en la percepción negativa de los ciudadanos.

A pesar de advertir lo anterior, al tiempo de reconocer que la diferencia sólo fluctúa entre el 1% y el 2% para el caso de las instituciones locales, es necesario mencionar que los porcentajes presentados por Michoacán y la media nacional son muy elevados para el caso de Tránsito Municipal y Policía Preventiva Municipal, donde incluso se alcanzan porcentajes por arriba del 75%. Asimismo, nuevamente las proporciones son siempre negativas en las instituciones policiales y se invierten en favor de las instituciones militarizadas.

### **3.4. Consideraciones finales del capítulo.**

Todo lo expuesto en números a través de las anteriores gráficas y tablas de contenido es un reflejo de lo que previamente ya se ha expuesto: las instituciones locales presentan los porcentajes más bajos de confianza ciudadana, percepción del desempeño institucional y percepción de corrupción en las mismas. Por ende, si por un lado tenemos las cifras indicando dónde está la mayor debilidad institucional, y por otro consideramos que la seguridad ciudadana funciona mejor desde lo local, estamos en condiciones de advertir que es precisamente en el ámbito municipal donde nuestra propuesta se concentrará; de conformidad con lo dispuesto en el objetivo 4 del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, que a la letra dice: *Fortalecer las capacidades institucionales para la seguridad ciudadana en los gobiernos municipales, entidades federativas y Federación.*

Asimismo, el análisis de la estadística anterior supone que son precisamente estas cifras, junto con el clima de inseguridad experimentado en territorio michoacano y las condiciones sociales correspondientes, las que ayudan a entender el porqué del surgimiento de grupos de autodefensa en Michoacán como respuesta a la desesperación y desconfianza ciudadana en sus respectivos cuerpos policiales locales que no ofrecen respuestas en la prevención del delito, combate a la delincuencia y procuración de justicia en esta entidad federativa.

De igual forma, no hay que olvidar que estos datos de desconfianza en las autoridades se complementan con los presentados por el Instituto Nacional Electoral (INE) en su *Informe País sobre la Calidad de la Ciudadanía en México*

(2014), el cual muestra un crecimiento generalizado de la desconfianza de la ciudadanía mexicana hacia sus instituciones políticas y de seguridad.<sup>181</sup>

De la información arrojada por los datos estadísticos anteriores, así como de la expuesta en el *Informe Especial* realizado por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Michoacán, se advierte que el modelo policial estatal y el municipal preventivo de Michoacán han fracasado porque: 1) los tomadores de decisiones en materia de seguridad no conocen a fondo la problemática real de seguridad en la entidad (criminalidad real + percepción social de la criminalidad + percepción del desempeño institucional) por lo que llevan a cabo programas infértiles e ineficientes debido a que están basados en diagnósticos erróneos; 2) existe una división marcada entre políticas coercitivas y preventivas, o bien, falta coordinación y complementariedad entre ambas; y 3) parece que los conocimientos, estrategias y comunicación de las autoridades son difusos hacia la ciudadanía.<sup>182</sup>

En consecuencia, es notable que Michoacán ha sufrido un deterioro de la confianza de los ciudadanos en sus instituciones policiales (tanto preventivas como ministeriales) como consecuencia de la incapacidad de éstas para asegurar una vida social segura y ordenada, lo que se traduce en un resquebrajamiento total del tejido social en la entidad. En este sentido, resulta necesario emprender acciones políticas para fortalecer - o en su caso reestructurar- las instituciones policiales de Michoacán, esencialmente las recién creadas *Fuerza Rural Estatal* y *Fuerza Ciudadana*, y así propiciar la reconciliación social.

Por consiguiente, el Gobierno de Michoacán está obligado a regir sus acciones conforme a la ley, combatir la impunidad, ampliar los mecanismos de transparencia, mantener el diálogo con las fuerzas políticas, atender las demandas sociales y

---

<sup>181</sup> Para mayor referencia ver el *Informe País sobre la Calidad de la Ciudadanía en México* (2014), específicamente el capítulo número uno, titulado *Ciudadanía, Estado de Derecho y Acceso a la Justicia*.

<sup>182</sup> Una descripción más detallada de esta situación puede encontrarse en el *Informe Especial de Derechos Humanos en áreas de conflicto en el estado de Michoacán*, elaborado por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Michoacán (2014). En dicho informe se establece que se llegó a esas conclusiones con base en consideraciones realizadas por organismos internacionales como el Programa para la Convivencia Ciudadana, elaborado por la Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos de América (USAID) y el Instituto para la Seguridad y la Democracia (Insyde).

actuar con imparcialidad en la solución de conflictos sociales. Así, como afirmó la administración de Salvador Jara, “[...] la reconciliación entre los michoacanos y sus autoridades debe tener como guía el bienestar social, la justicia y el cumplimiento de la ley.”<sup>183</sup>

En el próximo y último capítulo se desarrollará una propuesta de modelo policial para Michoacán que contemple el hecho tangible y perceptible que las instituciones policiales encargadas de la seguridad y la procuración de justicia en dicha entidad federativa enfrentan una severa crisis de legitimidad y desconfianza, para que a partir del reconocimiento del anterior hecho se busque implementar una reforma que mejore la manera de abordar la función de seguridad desde el ámbito policial, al tiempo de buscar la *ciudadanización* de las políticas de seguridad, todo esto con miras a lograr una convivencia ciudadana que permita prevenir delitos, generar entornos más seguros y reconstruir el tejido social michoacano.

---

<sup>183</sup> Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo. *Op.cit.* p, 14.



*“Vislumbro un mundo donde la policía será el público,  
y el público la policía.”*

Joseph Brann

#### **4. Un nuevo modelo de operación policial para Michoacán: entorno, preceptos, estrategias y líneas de acción.**

En el presente y último capítulo de esta investigación se buscará proponer una serie de estrategias que comprenden la implementación de un nuevo modelo policial para Michoacán basado en el paradigma de la seguridad ciudadana que efectivamente permee, por un lado, en el contexto de inseguridad claramente identificado por un alto grado de violencia y delincuencia en la entidad, y por otro, en la arista en la cual nos hemos concentrado en el capítulo anterior: la desconfianza de la ciudadanía michoacana en sus instituciones locales de seguridad y procuración de justicia.

En este sentido, debe quedar claro que el modelo policial a proponer está diseñado esencialmente para combatir la problemática diagnosticada en el capítulo anterior, misma que influyó en la explosión del conflicto michoacano. Así, se partirá de la premisa de que al abordar esta arista consecuentemente se impactará favorablemente en el contexto de inseguridad descrito en esta investigación, toda vez que mediante su configuración y puesta en práctica se pretende fomentar la participación ciudadana en las tareas de prevención de la violencia y la delincuencia (principalmente en su ámbito comunitario) y en la denuncia legal de los delitos, contribuyendo así en la formación de una cultura de respeto a las leyes que sume en el fortalecimiento del Estado de Derecho en la entidad.

Al respecto, los especialistas en la materia han recomendado la creación de un modelo policial institucionalmente sólido que nazca de analizar las políticas de seguridad que han servido y las que no dieron los resultados esperados. Sin embargo, desde lo encontrado en esta investigación se sugiere que más que discernir entre políticas de seguridad exitosas y no exitosas para contextos que casi nunca son equiparables, un modelo policial que efectivamente busque

combatir la criminalidad en Michoacán necesita forzosamente conocer a fondo la problemática real de la inseguridad en la entidad (criminalidad real + percepción social de la criminalidad + percepción del desempeño institucional), misma que requiere ser abordada desde una perspectiva que contemple al ciudadano – y su participación activa- como actor esencial en las políticas de seguridad, aspecto que rebasa al paradigma de la seguridad pública y su visión *estadocéntrica*.

En consecuencia, partiremos de describir y analizar cómo está concebida la función de seguridad desde el marco legal normativo federal, estatal y municipal. Subsecuentemente se tendrá que conocer cuál es la organización de los cuerpos policiales locales y estatales en Michoacán, para finalmente hacer una propuesta que tenga miras a concretarse en el mediano plazo y busque el bienestar de los michoacanos a través de estrategias que faciliten y permitan construir los acuerdos y relaciones necesarias para fomentar la confianza, elemento básico para la reconstrucción del tejido social michoacano.

#### **4.1. El marco jurídico de la seguridad ciudadana en Michoacán.**

La seguridad ciudadana definida como aquella situación social libre de riesgos y conflictos violentos en donde las personas gozan plenamente de sus derechos fundamentales; o como aquel proceso de fortalecimiento del Estado de Derecho que neutraliza las amenazas de violencia entre la población y permite su coexistencia pacífica y segura; o como aquella estrategia destinada a mejorar la calidad de vida de la población a través de acciones comunitarias para prevenir la criminalidad y del acceso a un sistema de justicia eficaz y de una educación basada en valores familiares y cívicos, no está reconocida, al menos formalmente, en el marco jurídico-normativo mexicano.

Pese a que la seguridad ciudadana, de acuerdo con Alejandro Álvarez - asesor en la reforma del sector de justicia y seguridad para América Latina y el Caribe del PNUD- es un bien común que debe ser administrado desde políticas locales (por lo que en la mayor parte de América Latina esta función está plenamente reconocida

como competencia de los gobiernos municipales y/o locales<sup>184</sup>), en México, de conformidad con el artículo 21º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), se ha optado por el concepto de seguridad pública, función y/o servicio público que opera bajo un esquema de coordinación nacional; razón por la cual la federación, los estados y los municipios cuentan con facultades propias y otras de carácter compartido para brindar la seguridad pública en el país, según muestra lo siguiente:

“La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.”<sup>185</sup>

Tal y como se advirtió en el capítulo 1, definida de esta forma la seguridad pública en México es una función destinada a la preservación del orden público, en donde el bienestar integral de las personas no es reconocido formalmente como la finalidad de ésta. Así, Pablo Moloeznik manifiesta que la dimensión pública de la seguridad conserva la finalidad tradicional de mantenimiento del orden público, que responde más a una concepción estadocéntrica que a una antropocéntrica. En consecuencia, “[...] por un lado los fines de la seguridad pública se corresponden con la preservación de la integridad física y el goce de derechos y libertades; mientras que por otro se pone el acento en la salvaguarda del orden y la paz públicos, propios del ámbito de la seguridad interior.”<sup>186</sup>

---

<sup>184</sup> Para conocer más al respecto, consultar Alejandro Álvarez. “El estado de la seguridad en América Latina” en *Revista Sistemas Judiciales*, Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), núm. 12, mayo del 2007.

<sup>185</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Cámara de Diputados (2015). [En línea]. Artículo 21º. URL: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>

<sup>186</sup> Moloeznik, Pablo. “Retos y perspectivas de la seguridad ciudadana en Jalisco” en *Memorias del Simposio Retos de la seguridad ciudadana y el mando único policial en Jalisco*. Universidad de Guadalajara y Congreso del Estado de Jalisco. México, 2014, p. 125.

A pesar que el artículo 21º constitucional es el máximo referente legal de la función de seguridad pública en el país, también los artículos 73º (fracción XXIII) y 115º constitucionales la retoman, el primero de ellos, como competencia del Congreso de la Unión para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, así como para establecer y organizar a las instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21º de esta Constitución; y el segundo, como competencia de los municipios, en términos del mismo artículo 21º constitucional, para prestar el servicio de seguridad pública a través de la policía preventiva municipal y de tránsito.

En lo que respecta al ámbito estatal de la seguridad pública en Michoacán, el artículo 60º de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo (CPELSM) establece en su fracción XII que el Gobernador en funciones tendrá la facultad y obligación de supervisar la formación e instrucción de las fuerzas de seguridad pública del estado y apoyar, en su caso, a los cuerpos de seguridad pública, tránsito y policía preventiva municipales. Lo anterior de conformidad con el artículo 21º de la CPEUM que, a su vez, sustenta también el artículo 2º de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Michoacán de Ocampo. En este mismo tenor, en el artículo 3º de dicha Ley se establece que el servicio de seguridad pública en el estado de Michoacán se regirá por lo dispuesto en la CPEUM, la CPELSM y por mencionada Ley.

Por su parte, en lo concerniente a la seguridad pública en el ámbito municipal en Michoacán, el artículo 123º de esta misma Constitución estatal manifiesta en su fracción V, inciso h), que una de las jurisdicciones de los Ayuntamientos de esta entidad federativa es la relacionada con el servicio de la seguridad pública en los términos del artículo 21º de la CPEUM, recalcando que “[...] la policía preventiva municipal estará al mando del Presidente Municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue de fuerza mayor o de alteración grave

del orden público. El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde éste resida habitual o transitoriamente.”<sup>187</sup>

En síntesis, es claro que ninguno de los tres ámbitos de gobierno en México, y exclusivamente para el caso de Michoacán, reconoce el concepto de seguridad ciudadana en su marco normativo. Por ende, el primer paso en la consolidación de un modelo policial que base su accionar en la seguridad ciudadana deberá ser la reforma constitucional del concepto de seguridad, o más concretamente, el reconocimiento pleno del concepto de seguridad ciudadana en la CPEUM, para que a partir de ahí las diversas constituciones estatales, reglamentos y bandos municipales adopten el término – y todo lo que ello implica- en sus respectivos marcos normativos.

En este sentido, una reforma de tal envergadura deberá partir de lo establecido en el artículo 1º constitucional, esto con la intención de profundizar en la obligatoriedad de todas las autoridades e instituciones del Estado Mexicano de prestar la seguridad ciudadana en sus respectivos ámbitos de competencia; promoviendo, respetando, protegiendo y garantizando los derechos humanos fundamentales consagrados en la Constitución. Subsecuentemente, y quizá sea éste el punto donde se encuentre la mayor resistencia institucional al cambio, se tendrá que buscar la reforma del artículo 21º, pero no sólo en el sentido de cambiar las palabras seguridad pública por las de seguridad ciudadana, sino también reconociendo que ante la situación actual de inseguridad y percepción de inseguridad generalizada en todo México, la función de la seguridad ya no puede ser competencia exclusiva del Gobierno, toda vez que la participación ciudadana en todo modelo policial preventivo que opere bajo el paradigma de la seguridad ciudadana resulta elemental en las labores de prevención del delito, lo que denota un principio de corresponsabilidad en la

---

<sup>187</sup> Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo. Orden Jurídico Nacional (2015). [En línea]. Artículo 123º.

URL:<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/MICHOACAN/Constitucion/MICHCONST01.pdf>

búsqueda de dicha situación. Planteada de esta forma, la corresponsabilidad conlleva a un sano grado de gobernanza.<sup>188</sup>

## **4.2. Organización actual de los cuerpos policiales estatales y municipales de Michoacán.**

### **4.2.1. El Mando Unificado Policial en Michoacán.**

Al establecer el artículo 21<sup>o</sup> constitucional que el Ministerio Público y las instituciones policiales deberán coordinarse entre sí para cumplir con los objetivos de la seguridad pública, actualmente Michoacán atraviesa una transición en la configuración del modelo policial en la entidad, en donde los cuerpos policiales de ciento cinco de los ciento trece municipios de Michoacán (entre los que se encuentran los dieciséis aludidos en el capítulo 2 y que corresponden a los municipios pertenecientes a la región de Tierra Caliente que se encuentran aún en conflicto) suscribieron formalmente el 8 de diciembre de 2014 el *Convenio de Mando Unificado Policial en el Estado de Michoacán*, con base en los términos del artículo 4<sup>o</sup> de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Michoacán de Ocampo.

Así, en el *Decreto por el que se crea el Órgano Implementador del Plan Estratégico de Transición en Materia de Seguridad Pública en el Estado Michoacán* (por medio de cual se formaliza la intención de consolidar un Mando Unificado Policial<sup>189</sup>),

---

<sup>188</sup> En términos específicos, por gobernanza se entenderá “el proceso de dirección de la sociedad cuya intencionalidad y causalidad es definida y realizada por el Gobierno en interdependencia (en asociación o en red) con los ciudadanos u organizaciones [...] en razón de que ante los contextos actuales (nacionales y locales) carece de los recursos suficientes (cognoscitivos, políticos, financieros, etc.) para definir y realizar por sí mismo el sentido de dirección de su sociedad”. En este sentido, la “gobernanza representa las formas de un gobernar nuevo, descentralizado, asociado, con la consecuencia de que gobierno y sociedad, sin perder su diferencia e independencia, COPRODUCEN ahora un buen número de políticas y servicios públicos.” En consecuencia, se deberá definir cómo se dividirán el trabajo, la autoridad y responsabilidad en las tareas asignadas y qué cantidad y tipo de recursos aportarán cada uno. Una descripción más detallada de lo que implica la gobernanza puede consultarse en: Aguilar, Luis F. y María Bustelo. “Gobernanza y evaluación: una relación potencialmente fructífera” en *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 4, julio-diciembre de 2010, España, pp. 23-51.

<sup>189</sup> De acuerdo con John Manuel Peña Cortés – asesor y consultor colombiano internacional del Proyecto de Cultura de la Legalidad para Instituciones de Policía en América Latina- el mando único puede ser colegiado o unificado, donde el primero está constituido por un consejo directivo policial con participación del gobierno, justicia y policía; y el segundo consiste en que una sola autoridad constitucional puede concentrar el mando policial. El caso de Michoacán aplicaría en la segunda opción. Para ver más al respecto, consultar: Peña Cortés, John Manuel. “Mando Único Policial en Colombia” en *Memorias del Simposio Retos de la seguridad ciudadana*

publicado el 8 de diciembre de 2014 en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, se establece que:

“[...] con motivo del reclamo generalizado de la sociedad michoacana para fortalecer la seguridad pública, el Gobierno del Estado promovió con los ciento trece municipios que lo integran el análisis para la adopción de un sistema de coordinación que permitiera trasladar la función de seguridad pública, atribuida a la competencia municipal, para que la prestara de manera directa, temporalmente, el propio Gobierno del Estado, estableciendo un sistema de responsabilidades que permitiera operar dicho sistema sobre la base de la transparencia y la rendición de cuentas con estricto cumplimiento del Estado de Derecho.”<sup>190</sup>

En consecuencia, por efecto del Convenio de Mando Unificado Policial (MUP), el Gobierno del Estado de Michoacán asumió, en coordinación con los ciento cinco municipios que suscribieron dicho Convenio, la dirección de las funciones de manejo, operación, supervisión y control de los cuerpos de seguridad pública municipales (policía municipal y tránsito), por lo que le fueron transferidos los recursos humanos, financieros y materiales correspondientes a la función de seguridad pública en dichas demarcaciones.

Al respecto, habrá que advertir que el Gobierno Federal tuvo mucha injerencia en la configuración de este MUP en Michoacán: primero porque a través de la anteriormente mencionada Comisión para la Seguridad y Desarrollo Integral en el Estado de Michoacán, desde principios de 2014 ha mantenido el control de la tarea policial y de seguridad en los municipios y localidades rurales y urbanas de la entidad, al tiempo que ha promovido la celebración de convenios entre las autoridades federales y de éstas con las estatales y municipales competentes. Y segundo porque el primero de diciembre de 2014, “[...] el Presidente de la República presentó ante el Senado una iniciativa de reformas constitucionales en materia de

---

y el *mando único* policial en Jalisco. Universidad de Guadalajara y Congreso del Estado de Jalisco. México, 2014, pp. 37-56.

<sup>190</sup> Decreto por el que se crea el Órgano Implementador del Plan Estratégico de Transición en Materia de Seguridad Pública en el Estado Michoacán. Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo (2014). [En línea]

URL: <http://www.periodicooficial.michoacan.gob.mx/periodico-oficial/>

seguridad, justicia y Estado de Derecho que, entre otros aspectos, sometió a consideración del Constituyente Permanente la posibilidad de modificar el esquema regulatorio constitucional de la función de seguridad pública, a efecto de mantener ésta sólo en la esfera de competencia de la Federación y de las entidades federativas”<sup>191</sup> lo que en términos simples significa la desaparición de las policías preventivas municipales y la creación de las denominadas Policías Estatales Únicas que, de acuerdo con la Iniciativa de decreto por el que se reforman los artículos 21, 73, 104, 105, 115, 116 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para los casos de Michoacán, Guerrero, Tamaulipas y Jalisco tendrían un régimen de transición expedito de máximo dos años a la entrada en vigor de ese Decreto, al tratarse de las entidades con mayor urgencia de atención.<sup>192</sup>

No obstante, resulta necesario recalcar que el MUP en Michoacán aún está en transición hacia su implementación total, por lo que todavía dicho modelo policial no opera formalmente a través de una Policía Estatal Única. En su lugar, coexisten diversas agrupaciones policiales (lo que excluye al Ejército y a la Marina Armada) encargadas de las labores de la prevención del delito: Fuerza Ciudadana, Fuerza Rural Estatal, los pocos cuerpos policiales municipales que aún existen, la Policía Federal y la Gendarmería Nacional (insistiendo que estas dos últimas realizan dichas funciones de seguridad debido a la coyuntura expuesta en el capítulo 2 de esta investigación). Por su parte, la Policía Ministerial Investigadora es quien, de acuerdo con el artículo 21º de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de

---

<sup>191</sup> *Ídem*. La iniciativa referida por el *Decreto por el que se crea el Órgano Implementador del Plan Estratégico de Transición en Materia de Seguridad Pública en el Estado Michoacán*, establece textualmente: “La presente iniciativa propone reformar el artículo 21 constitucional para establecer que la seguridad pública es una función que estará a cargo de la Federación y de las entidades federativas por lo que los municipios participarán, desde el ámbito de su competencia, únicamente en el diseño y ejecución de políticas públicas de prevención NO POLICIALES de los delitos. Para ver más, consultar: *Iniciativa de decreto por el que se reforman los artículos 21, 73, 104, 105, 115, 116 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Cámara de Senadores (2014). [En línea].

URL:[http://www.senado.gob.mx/comisiones/justicia/docs/Audiencias\\_Seg\\_Justicia/Iniciativa\\_Poder\\_Ejecutivo.pdf](http://www.senado.gob.mx/comisiones/justicia/docs/Audiencias_Seg_Justicia/Iniciativa_Poder_Ejecutivo.pdf)

<sup>192</sup> Una descripción más detallada de lo anterior puede encontrarse en: *Iniciativa de decreto por el que se reforman los artículos 21, 73, 104, 105, 115, 116 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Cámara de Senadores (2014). [En línea].

Justicia del Estado de Michoacán, se encarga de proceder a la investigación de los hechos denunciados como delito, así como a las localizaciones y presentaciones, las detenciones en caso de flagrante delito. Asimismo, es la encargada de ejecutar las órdenes de aprehensión, reaprehensión y comparecencia que dicte la autoridad judicial, al tiempo de auxiliar en los cateos y en todas aquellas diligencias en que sea necesaria su participación.

#### **4.2.2. La Fuerza Ciudadana.**

La denominada *Fuerza Ciudadana* es el cuerpo policial michoacano que sustituyó en funciones a la extinta Policía Estatal Preventiva desde mediados del año pasado. Así, el 18 de agosto de 2014 el entonces Comisionado para la Seguridad y el Desarrollo Integral en el Estado de Michoacán, Alfredo Castillo Cervantes, anunció la entrada en vigor de las operaciones de este cuerpo policial, el cual estaría compuesto en un inicio por quinientos elementos, mismos que operarían en Morelia, Apatzingán y Uruapan, pero paulatinamente se irían expandiendo por buena parte del territorio michoacano hasta llegar a los tres mil efectivos.<sup>193</sup>

Es claro que la Fuerza Ciudadana se creó en el marco de la aprobación del Convenio de Mando Unificado Policial en el Estado de Michoacán, por lo que no era difícil imaginar que poco a poco iba ir asumiendo la seguridad en ciertos municipios michoacanos, en donde sus respectivos cuerpos policiacos municipales comenzaron a extinguirse. En este sentido, es igualmente notorio que la Fuerza Ciudadana se convertirá más adelante en la Policía Estatal Única en el marco de la implementación del MUP en Michoacán, pues en su momento Alfredo Castillo y el Secretario de Seguridad Pública de Michoacán, Carlos Hugo Castellanos, dejaron entrever que la Fuerza Ciudadana será gradualmente la nueva Policía Estatal y que

---

<sup>193</sup> Carballo, Jorge. Va Fuerza Ciudadana por función de policía municipal. Milenio, México, 2014. [En línea] URL:[http://www.milenio.com/policia/Fuerza\\_Ciudadana\\_en\\_Michoacan-Policias\\_Rurales-policia\\_de\\_elite\\_0\\_356364526.html](http://www.milenio.com/policia/Fuerza_Ciudadana_en_Michoacan-Policias_Rurales-policia_de_elite_0_356364526.html)

operará en los “principales” veinte municipios de la entidad, dejando los restantes noventa y tres en manos de la también recién creada Fuerza Rural Estatal.<sup>194</sup>

El accionar de este cuerpo policial, según declaraciones de los dos personajes anteriormente aludidos, busca la promoción de la participación ciudadana, la coordinación de esfuerzos en los tres órdenes de gobierno y la capacitación permanente. Para lograr lo anterior, se sustenta en siete ejes:<sup>195</sup>

1. Renovación periódica de sus integrantes.
2. Promoción de articulación de la participación ciudadana.
3. Denuncia ciudadana.
4. Coordinación de esfuerzos de los tres niveles de gobierno con la entrada en vigor del Mando Unificado.
5. Capacitación permanente y regionalización operativa.
6. Transformación del sistema penitenciario con la instalación de equipos tecnológicos para inhibir señales de comunicación.
7. Uso de las tecnologías para prevenir y esclarecer los ilícitos.

No obstante, es de llamar la atención que a 2015 la actuación de este agrupamiento aún no está reglamentada en la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Michoacán. El único instrumento legal que fundamenta su operación (aunque sólo en Morelia y no en Apatzingán y Uruapan) es el *Convenio para la integración del H. Ayuntamiento de Morelia al Mando Unificado Policial*, publicado el 10 de junio de 2014 en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo. En consecuencia, al día de hoy la actuación de la Fuerza Ciudadana no está reglamentada ni fundamentada en ningún ordenamiento legal, aun cuando desde hace meses se viene prometiendo la creación de su propio Reglamento Interno.

---

<sup>194</sup> Casillas Mendoza, Sayra. Fuerza Ciudadana de Morelia, sin sustento. Cambio de Michoacán, México, 2014. [En línea] URL: <http://www.cambiodemichoacan.com.mx/nota-232101>

<sup>195</sup> Ídem.

### 4.2.3. La Fuerza Rural Estatal.

La Fuerza Rural Estatal emerge el 10 de mayo de 2014, cuando en Tepalcatepec Alfredo Castillo y Estanislao Beltrán oficializaron el comienzo de las operaciones de este agrupamiento policial, mismo que en términos simples vino a *institucionalizar* a los denominados grupos de autodefensa, o al menos a los que eran partidarios de su legalización.

Sin embargo, no fue sino hasta el 13 de mayo de 2014 cuando se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional de Michoacán de Ocampo el *Decreto por el que se crea la Unidad de Fuerza Rural de la Secretaría de Seguridad Pública en el Estado de Michoacán de Ocampo*, en el que se estableció que “[...] ante el surgimiento de grupos de ciudadanos en la entidad, denominados de «autodefensa», se debe establecer un mecanismo para su regulación, a fin de que se tenga un control y vigilancia de su actuar en materia de seguridad pública, mismo que debe estar ajustado a los principios constitucionales de legalidad, eficiencia, conducta ejemplar y honradez.”<sup>196</sup>

En consecuencia, la Unidad de Fuerza Rural de la Secretaría de Seguridad Pública en el Estado de Michoacán de Ocampo (o simplemente Fuerza Rural Estatal) fue creada como una respuesta del Gobierno Federal a la crisis en Michoacán, acentuada precisamente con el surgimiento del movimiento de autodefensas. A pesar de que su legalización fue gracias a las negociaciones de Alfredo Castillo, fue el otrora Gobernador Fausto Vallejo Figueroa quien formalizó su creación.

Oficialmente, la Fuerza Rural Estatal es “[...] una unidad operativa de reacción, la cual tiene por objeto mantener la seguridad, tranquilidad y el orden público de los habitantes dentro de las regiones estatales, municipios, cuadrantes, colonias, tenencias o de las comunidades”<sup>197</sup> que está conformada por miembros de las

---

<sup>196</sup> Decreto por el que se crea la Unidad de Fuerza Rural de la Secretaría de Seguridad Pública en el Estado de Michoacán de Ocampo. Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo (2014). [En línea]

URL: <http://www.cambiodemichoacan.com.mx/nota-232101>

<sup>197</sup> Ídem.

propias comunidades, dándole sentido de pertenencia e identidad para facilitar su desempeño en dichas demarcaciones. No obstante, el artículo 4º, párrafo segundo, de dicho Decreto establece que también los elementos de la Policía Estatal (recordar que en ese entonces aún no se creaba la Fuerza Ciudadana) o de cualquier otra institución policial que cumplan con los requisitos de ingreso y acrediten debidamente las pruebas de control de confianza podrán ser parte de este agrupamiento policial.

Asimismo, tanto el artículo 11º de dicho Decreto como el mismo Alfredo Castillo sustentan que la Fuerza Rural Estatal deberá estar uniformada y caracterizada por diversas insignias, además de portar armas 9 milímetros, así como rifles AR-15.

A pesar de advertir lo anterior, es claro que la creación de este cuerpo policial obedeció más bien a una respuesta desesperada y mal calculada del Gobierno Federal, pues el esquema de *Defensa Rural* es un modelo que en teoría está vinculado estrictamente al paradigma de la seguridad ciudadana, al acercar la participación ciudadana en la tarea de la seguridad. No obstante, este acercamiento – tal y como se expuso en el capítulo 1- no puede concebirse para hacer justicia por su propia mano y/o combatir la delincuencia con las armas, sino en la tarea de prevención del delito y todas las oportunidades de participación que en dicha tarea se concentran.

Es por lo antepuesto que la Fuerza Rural Estatal ha tenido numerosos problemas en su forma de operar, inclusive llegando a ser rechazada por los mismos ciudadanos que apoyaban a las entonces autodefensas. Al respecto, Maldonado Aranda expone que es muy claro que dadas las condiciones políticas, geográficas y criminales de Michoacán, el modelo de *Defensa Rural* no resultaría, no si se dejaba, como de hecho sucedió, que la población hiciera justicia por su propia mano. ¿Por qué? Porque distintas células de Los Templarios se infiltraron en la conformación de los cuerpos de Fuerza Rural, fomentando que ésta se desarrollara en favor de aquel grupo criminal. De igual forma, no menos importante fue el papel de diversos grupos políticos y económicos que lograron igualmente una influencia considerable en la conformación de los grupos de Fuerza

Rural en sus municipios y localidades, orientando el control de la seguridad a fines específicos y alejados del interés general.<sup>198</sup>

Visto de esta manera, el proceso de formación de los cuerpos de *Fuerza Rural Estatal* fue finalmente muy conflictivo y lleno de negociaciones simuladas.<sup>199</sup> Obedeció más bien a un arreglo político que a una manifiesta voluntad de acercar la tarea policial a la ciudadanía, de ahí que aún existan grupos de autodefensa autodenominados como “legítimos” y de ahí también que la misma percepción de los ciudadanos michoacanos no sea favorable con respecto a este cuerpo policiaco.

#### **4.2.4. La Gendarmería Nacional.**

El 22 de agosto de 2014 se publicó en el Diario Oficial de Federación el *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley de la Policía Federal*, que entre otras cosas dispuso la creación de la División de Gendarmería de la Policía Federal, puntualizando en el carácter de proximidad social de la misma, estando destinada a generar las condiciones de seguridad pública necesarias para el mantenimiento del orden público en los territorios donde la presencia de la delincuencia organizada y/o el alto índice delictivo amenacen la vida, la libertad, la integridad y el patrimonio de los ciudadanos.

Bajo esta premisa, el 9 de septiembre de 2014 la Comisión Nacional de Seguridad informó que más de trescientos elementos de las Divisiones de Gendarmería y Fuerzas Federales de la Policía Federal se trasladaron al municipio Buenavista, específicamente a la localidad de La Ruana, con la tarea de fortalecer los trabajos

---

<sup>198</sup> Una explicación más clara del fracaso de la Fuerza Rural Estatal puede encontrarse en el artículo “Cuando empieza la comedia” de Salvador Maldonado Aranda, publicado por el diario Milenio a inicios de 2015 [En línea]. URL: [http://www.milenio.com/tribunamilenio/tiene\\_remedio\\_michoacan/comedia-Michoaca-comisionado\\_seguridad\\_Michoacan-Alfredo\\_Castillo\\_13\\_444085590.html](http://www.milenio.com/tribunamilenio/tiene_remedio_michoacan/comedia-Michoaca-comisionado_seguridad_Michoacan-Alfredo_Castillo_13_444085590.html)

<sup>199</sup> Tanto Maldonado Aranda como Raúl Ornelas y Sandy Ramírez exponen el proceso de simulación que desencadenó en la formación de la Fuerza Rural. Estos tres autores describen los múltiples acuerdos “que fueron firmados con autoridades locales, estatales, grupos de autodefensa y, de manera oficiosa, incluso con los grupos criminales que se establecieron límites a la acción del gobierno federal y su comisionado. Dichos acuerdos fueron formas de desarticular a los actores: comenzaron por establecer acciones de cooperación para terminar atacando y en algunos casos, encarcelando a los antiguos socios. Además de las citadas detenciones de Hipólito Mora, José Manuel Mireles y más de 50 guardias comunitarios.” Una descripción más detallada de lo anterior puede encontrarse en: Ornelas, Raúl y Sandy Ramírez. *Op.Cit.* [En línea].

de los agentes militares, federales y estatales ya presentes en la localidad y que estaban dirigidos a combatir los problemas de inseguridad causados por el crimen organizado, la presencia de grupos de autodefensas y autoridades vinculadas con la delincuencia.<sup>200</sup> Así, "[...] a partir de un enfoque de proximidad social, los elementos *buscarían* generar condiciones de seguridad para la población y dar mayor fuerza a la presencia territorial de las instituciones federales, de tal manera que los michoacanos *podieran* desarrollar sus actividades con tranquilidad."<sup>201</sup>

A pesar que en palabras del Comisionado Nacional de Seguridad, Monte Alejandro Rubido García, la Gendarmería Nacional abandonó territorio michoacano en enero de 2015 para ir a reforzar la seguridad pública en el puerto de Acapulco<sup>202</sup>, el papel de esta división de la Policía Federal en territorio michoacano es muy difícil de evaluar en lo que respecta al impacto en la percepción de la seguridad pública y la criminalidad real en la entidad, toda vez que sólo fueron cerca de cuatro los meses en los que estuvo presente en la misma. Sin embargo, se tiene conocimiento que fue partícipe en enfrentamientos con la recién creada *Fuerza Rural Estatal*. En este sentido, fue el tercero en discordia en el enfrentamiento sucedido en La Ruana en diciembre de 2014 entre dos grupos antagónicos de dicha agrupación, mismos que eran allegados a Hipólito Mora y Luis Antonio Torres, respectivamente.<sup>203</sup>

No obstante que después del periodo comprendido entre septiembre y diciembre de 2014 la Gendarmería no ha tenido presencia continua en Michoacán, no se descarta su regreso a territorio michoacano, toda vez que las condiciones de seguridad y de percepción parecen ser las mismas que ocasionaron su ingreso a la entidad en

---

<sup>200</sup> CNN México (redacción). La Gendarmería Nacional llega a la región de Tierra Caliente, Michoacán. CNN México, México, 2014. [En línea]

URL: <http://mexico.cnn.com/nacional/2014/09/09/la-gendarmeria-nacional-llega-a-la-region-de-tierra-caliente-michoacan>

<sup>201</sup> Ídem.

<sup>202</sup> Noticieros Televisa (redacción). Gendarmería ya no está en Michoacán: Rubido García. Televisa, México, 2015. [En línea]

URL: <http://noticieros.televisa.com/mexico/1501/gendarmeria-ya-no-esta-michoacan-rubido-garcia/>

<sup>203</sup> Animal Político (redacción). "Perdóname, hijo: Hipólito Mora narra enfrentamiento que dejó 11 muertos en La Ruana". Animal Político, México, 2014. [En línea]

URL: <http://www.animalpolitico.com/2014/12/autodefensas-y-fuerzas-rurales-se-enfrentan-en-la-ruana-michoacan/>

septiembre de 2014, razón por la cual en esta investigación se le considera como un agrupamiento policial importante para analizar la tarea policial en la entidad.

#### **4.2.5. La Policía Preventiva Municipal.**

Anteriormente se estableció que el artículo 123º de la CPELMS manifiesta en su fracción V, inciso h), que una de las jurisdicciones de los Ayuntamientos de esta entidad federativa es la relacionada con el servicio de la seguridad pública, recalando que la Policía Preventiva Municipal estará al mando del Presidente Municipal respectivo y que desempeñará las funciones de prevención del delito en las distintas demarcaciones territoriales que conserven sus facultades en este rubro.

Sin embargo, es necesario puntualizar que por efecto del *Convenio de Mando Unificado Policial*, el Gobierno del Estado de Michoacán asumió la dirección de las funciones de coordinación, manejo, operación, supervisión y control de los cuerpos de seguridad pública municipales (policía municipal y tránsito) por lo que le fueron transferidos los recursos humanos, financieros y materiales correspondientes a la función de seguridad pública.

Los únicos ocho municipios que no suscribieron este Convenio de adhesión fueron Aporo, Cuitzeo, Cherán, Marcos Castellanos, Puruándiro, Senguio, Tancítaro y Zináparo, aunque no por una clara oposición al MUP, sino porque algunos se rigen aún por usos y costumbres, y otros porque persisten dudas sobre la redacción de dicho documento.<sup>204</sup>

De éstos, cinco municipios eran controlados antes de las elecciones de 2015 por el PAN (Cuitzeo, Marcos Castellanos, Puruándiro, Tancítaro, Zináparo) y dos por el PRD (Aporo y Senguio). Por su parte, Cherán es uno de los municipios que a 2015 aún se rigen por usos y costumbres.

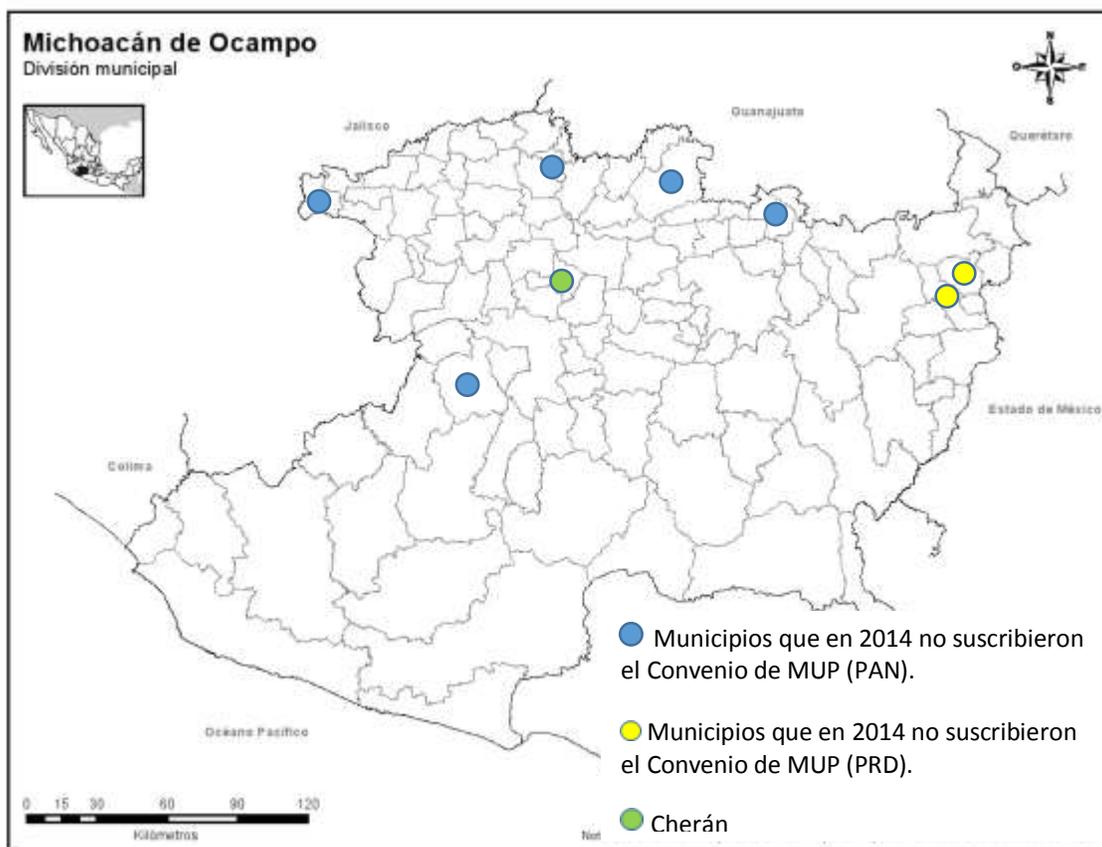
---

<sup>204</sup> Casillas Mendoza, Sayra. *Justifica Segob creación de órgano implementador de seguridad pública*. Cambio de Michoacán, México, 2014. [En línea]

URL: <http://www.cambiodemichoacan.com.mx/nota-242123>

Como puede verse, ninguno de estos ocho municipios era controlado por el PRI, de quien derivó la propuesta actual de MUP en Michoacán. No obstante, dicha configuración ha cambiado a raíz de los resultados de las elecciones de junio de 2015. No sólo el partido político detrás del Gobernador constitucional cambió (de PRI a PRD) sino que dichos municipios también cambiaron de partido político en sus alcaldías: Marcos Castellanos, Zináparo y Puruándiro pasaron del PAN al PRI, así como Senguio pasó del PRD al PRI. Aporo pasó del PRD al PAN y Cuitzeo del PAN al PRD. Finalmente, en Tancítaro ocurrió una coalición de los tres partidos hegemónicos, misma que arrasó en las pasadas elecciones.<sup>205</sup> Por su parte, en Cherán no hubo elecciones debido a su régimen de usos y costumbres.

**Mapa 8. Municipios que no aprobaron el Mando Unificado Policial en 2014, según partido político.**



Fuente: Elaboración propia.

<sup>205</sup> Instituto Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo. *Programa de Resultados Electorales Preliminares en Michoacán* (2015). [En línea]

URL: [http://www.prepmich.com.mx/tsuma\\_c3.htm](http://www.prepmich.com.mx/tsuma_c3.htm)

#### **4.2.6. La Policía Ministerial Investigadora de Michoacán.**

La Policía Ministerial Investigadora de Michoacán es una fuerza policial de carácter investigativo que depende de la Procuraduría General de Justicia de Michoacán. De acuerdo con la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Michoacán, la Policía Ministerial tiene un carácter de auxiliar del Ministerio Público (artículo 14º), por lo que estará bajo la autoridad y mando inmediato de éste, y en el ejercicio de sus funciones se sujetará a las órdenes que el mismo le diere, conforme a la normativa aplicable (artículo 20º). Asimismo, el artículo 21º de esta misma Ley Orgánica establece que “[...] deberá proceder a la investigación de los hechos denunciados como delito, así como a las localizaciones y presentaciones, las detenciones en caso de flagrante delito, ejecutará las órdenes de aprehensión, reaprehensión y comparecencia que dicte la autoridad judicial, auxiliará en los cateos y en todas aquellas diligencias en que sea necesaria su participación.”<sup>206</sup>

Por su parte, el artículo 21º constitucional consagra que “[...] la investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.”<sup>207</sup> En este sentido, es el artículo 100º de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán el que establece que los agentes del Ministerio Público de la entidad velarán por la exacta observancia de las leyes en los casos en que tenga intervención.

Pese a que la anterior descripción coloca a la Policía Ministerial fuera del eslabón correspondiente a la prevención del delito, su injerencia sí puede tener efectos positivos o negativos en dicha etapa del proceso de seguridad pública y justicia penal mexicano, de acuerdo con lo advertido en la página 17 de esta investigación (ver cita 8).

---

<sup>206</sup> Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Michoacán. Congreso del Estado de Michoacán (2012). [En línea] Artículo 21º.

URL: [http://transparencia.congresomich.gob.mx/media/documentos/trabajo\\_legislativo/LEY\\_ORG%C3%81NICA\\_DE\\_LA\\_PROCURADUR%C3%8DA\\_GENERAL\\_DE\\_JUSTICIA\\_DEL\\_ESTADO.pdf](http://transparencia.congresomich.gob.mx/media/documentos/trabajo_legislativo/LEY_ORG%C3%81NICA_DE_LA_PROCURADUR%C3%8DA_GENERAL_DE_JUSTICIA_DEL_ESTADO.pdf)

<sup>207</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Cámara de Diputados (2015). [En línea] Artículo 21º URL: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>

**Tabla 16. Agrupaciones policiales que operan en Michoacán al 2015.**

Institución/ Organización	Etapa del Proceso de Seguridad Pública y Justicia que atiende	Descripción	Fundamentación
Fuerza Ciudadana	Prevención del delito	Sustituyó a la extinta Policía Estatal Preventiva, por lo que sus funciones son de prevención del delito y combate a la delincuencia en los veinte principales municipios de la entidad a través de la promoción de la participación ciudadana, la coordinación de esfuerzos en los tres órdenes de gobierno y la capacitación permanente.	No tiene
Fuerza Rural Estatal	Prevención del delito	Es el cuerpo policiaco que formalizó el movimiento de autodefensas, naciendo como una unidad operativa de reacción de la Secretaría de Seguridad Pública Estatal que tiene por objeto mantener la seguridad, tranquilidad y el orden público de los habitantes dentro de las regiones estatales, municipios, cuadrantes, colonias, tenencias o de las comunidades y que está conformada por miembros de las propias comunidades, dándole sentido de pertenencia e identidad de zona o región.	Decreto por el que se crea la Unidad de Fuerza Rural de la Secretaría de Seguridad Pública en el Estado de Michoacán de Ocampo (2014).
Gendarmería Nacional (División de la Policía Federal) *	Prevención del delito	La División de Gendarmería de la Policía Federal opera bajo un carácter de proximidad social, al tiempo que su accionar está destinado a generar condiciones de seguridad pública en los territorios donde la presencia de delincuencia organizada y/o el alto índice delictivo, amenazan la vida, la libertad, la integridad y el patrimonio de los ciudadanos.	Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley de la Policía Federal (2014).
Policía Preventiva Municipal	Prevención del delito	Actualmente son sólo ocho los municipios michoacanos que ejercen la función de seguridad pública en sus demarcaciones (Aporo, Cuitzeo, Cherán, Marcos Castellanos, Puruándiro, Senguio, Tancítaro y Zináparo), los demás han suscrito el Convenio de Mando Unificado Policial.	Artículo 21º de la CPEUM y 60º y 123º de la CPELSM.
Policía Ministerial Investigadora	Procuración de Justicia	Es una fuerza policial de carácter investigativo que depende de la Procuraduría General de Justicia de Michoacán. Como su nombre lo dice, los policías ministeriales proceden a la investigación de los hechos denunciados como delito, así como a las localizaciones y presentaciones y las detenciones en caso de flagrante delito; además, ejecutará las órdenes de aprehensión, reaprehensión y comparecencia que dicte la autoridad judicial, auxiliará en los cateos y en todas aquellas diligencias en que sea necesaria su participación	Artículo 21º de la CPEUM, 99º y 100º de la CPELSM y 14º, 20º y 21º de la LOGJEM.

Fuente: Elaboración propia.

\*Su presencia no es continua, sino que obedece a aspectos coyunturales.

### **4.3. La problemática institucional de la seguridad en Michoacán; el Mando Unificado Policial y su crítica.**

Todo lo descrito en los puntos anteriores muestra que la Policía Ministerial, junto con la Fuerza Ciudadana, la Fuerza Rural Estatal, los cuerpos policiales preventivos municipales que aún subyacen al Convenio de Mando Unificado Policial en la

entidad, así como la Policía Federal y su división de Gendarmería, son las agrupaciones policiales encargadas de velar por la seguridad y la procuración de justicia de los michoacanos.

En este sentido, podría pensarse que este universo variopinto de agrupaciones es sinónimo de una estabilidad en la tarea policial en la entidad; sin embargo, la desigualdad entre dichas corporaciones policiales, así como el descrédito de gran parte de los elementos de éstas (ver. imagen 7) y la desconfianza ciudadana en los mecanismos de capacitación y protocolos de actuación de las mismas, explican el hecho de que los resultados en el combate a la criminalidad real y en la percepción de la misma disten mucho de ser los óptimos.

**Imagen 7. Estatus en Materia de Certificación Policial en Michoacán (2014).**



Fuente: Reporte Ejecutivo de Inteligencia Estratégica en Seguridad, ETELLEKT Consultores (2014).

El que Michoacán cuente con numerosas instituciones encargadas de la tarea policial – incluyendo erróneamente al Ejército y a la Marina- parece ser una bomba de tiempo. Los numerosos y constantes roces entre los cuerpos de la Fuerza Rural Estatal y elementos de la Gendarmería Nacional y el Ejército son el claro ejemplo de esto. Michoacán está optando por tener una gran cantidad de personas armadas en su territorio, sin tener en cuenta lo contraproducente que esto puede implicar,

pues se vislumbra alarmante la existencia de diversas agrupaciones armadas en un territorio y contexto que claramente no ayuda a la cooperación recíproca de las mismas, sino que al contrario, parece enfrentarlas unas con otras.

En este sentido, Michoacán enfrenta numerosas alertas en materia seguridad, dentro de las cuales Etellekt Consultores destaca: 1) la reactivación de grupos de autodefensa “legítimos”; 2) ataques del crimen organizado a la Fuerza Rural Estatal y grupos de autodefensa “legítimos”; 3) debilidad estructural del esquema policial en la entidad; 4) infiltración de grupos criminales en los distintos cuerpos de la Fuerza Rural Estatal; 5) debilidad en la seguridad de municipios y en políticas de prevención del delito; 6) fragmentación geográfica que dificulta mando único.<sup>208</sup>

En sintonía con lo anterior, y de acuerdo con palabras de Salvador Maldonado Aranda, el principal problema que enfrenta Michoacán es que no se ha definido a quién se le encargará la seguridad en la entidad<sup>209</sup>, por lo que los enfrentamientos anteriormente mencionados entre estas corporaciones policiales y militares es producto de una confusa estrategia de seguridad. Es decir, por un lado el Gobierno Federal legaliza a las autodefensas y propulsa la creación de una Policía Estatal Única, mientras que por otro ordena la intervención del Ejército y de la Policía Federal en las demarcaciones donde las primeras deberían ser las encargadas de la seguridad, generando confusiones en la actuación de las distintas agrupaciones policiales y militares referidas antepuestamente.

De esta manera, parece que la estrategia del Gobierno Federal dista mucho de buscar generar mejores condiciones en el corto y mediano plazo para sus

---

<sup>208</sup> Etellekt Consultores (2014). “Retos para el Mando Único en Michoacán” en *Reporte Ejecutivo de Inteligencia Estratégica en Seguridad*. [En línea] URL: <http://www.ellekt.com/documentos/retos-michoacan.pdf>

<sup>209</sup> Este argumento es parte de una entrevista realizada por Alejandro Domínguez a Salvador Maldonado Aranda y publicada el 9 de enero de 2015 por el diario Milenio bajo el nombre de “¿Quién manda en Michoacán?”. Dicha entrevista está disponible en: [http://www.milenio.com/politica/seguridad\\_Michoacan-enfrentamientos\\_Michoacan-Michoacan-La\\_Ruana-Apatzingan\\_0\\_442755848.html](http://www.milenio.com/politica/seguridad_Michoacan-enfrentamientos_Michoacan-Michoacan-La_Ruana-Apatzingan_0_442755848.html)

habitantes. ¿Por qué? Porque se está conteniendo la violencia, mas no previniéndola. Además, se ha optado por la creación de una nueva fuerza policial ambigua<sup>210</sup>, cuyos marcos institucionales no son claros y cuya formalización está llena de pactos políticos y de acuerdos y arreglos informales que le han impreso poca certeza a su desempeño y que evidentemente han impactado negativamente en su desenvolvimiento.

Así, la estrategia de seguridad para Michoacán aún no está definida al cien por ciento, pero parece inclinarse hacia la consolidación de un Mando Unificado Policial que sea acompañado y soportado por la fuerza militar<sup>211</sup>; o por lo menos así lo han dejado ver el Gobernador constitucional de Michoacán, Silvano Aureoles Conejo, y el Presidente de la República, Enrique Peña Nieto.

En lo que respecta a la militarización de la seguridad hay que recordar que esto no es nuevo. A pesar que de acuerdo con Pablo Moloeznik y María Eugenia Suárez la fuerza militar:

---

<sup>210</sup> La Fuerza Rural Estatal es ambigua en el sentido de que por un lado su postura siempre ha sido valentona contra el Gobierno, y por otro, actúan de una manera que denota su deseo de no quedar sin la protección gubernamental.

<sup>211</sup> A principios de octubre de 2015, el Gobernador Silvano Aureoles anunció el arribo de más de cinco mil elementos de la Secretaría de la Defensa Nacional y de la Policía Federal en las zonas consideradas como focos rojos, con la intención de “fortalecer el blindaje en las zonas limítrofes con los estados de Jalisco, Guerrero, Colima, Guanajuato y Estado de México”. Además, semanas después se anunció que la Policía Militar desplazará a los elementos de seguridad local de los municipios de Morelia, Zamora, Sahuayo, Zitácuaro, Uruapan, Los Reyes y La Piedad en el marco de la implementación total del Mando Unificado en la entidad. Para ver más, consultar: Martínez Elorriaga, Ernesto. *Llegan 500 policías militares a Michoacán*. La Jornada, México, 2015. [En línea] URL:<http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2015/10/18/llegan-500-policias-militares-a-michoacan-9338.html>

“[...] está encaminada a hacer frente a los enemigos externos (defensa nacional) e internos (seguridad interior) con el objeto de preservar el Estado-nación frente a amenazas a la seguridad nacional que pongan en entredicho la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano, y situaciones de tensiones, disturbios y violencia interna que cuestionen severamente la vigencia de la paz social y del estado de derecho, y que rebasen la capacidad disuasiva y reactiva de los cuerpos de seguridad pública [...] mientras que la fuerza policial se dirige [...] a la preservación de la vida y el goce de los derechos consagrados en la constitución general de la república, acuerdos y tratados internacionales y leyes y reglamentos vigentes, el mantenimiento del orden y tranquilidad públicas y la prevención, disuasión y resolución de los delitos.”<sup>212</sup>

Desde ya hace tiempo se viene optando por la supremacía de los cuerpos militares sobre las policías locales, desplegando sus maniobras en labores donde deberían ser precisamente estas últimas quienes las realizaran. De esta forma, la respuesta a toda crisis de criminalidad que emana de las localidades - en este caso terracalenteñas- siempre ha tratado de subsanarse con mayor represión y armamento, sin analizar nunca que es precisamente en esa debilidad institucional local donde se debe hacer hincapié. En este sentido, tanto Pablo Moloeznik como María Eugenia Suárez exponen que “la distinción y separación entre las tareas de seguridad y justicia y las de naturaleza militar ha sido una preocupación constante en el seno de los organismos internacionales intergubernamentales, que han recomendado a México separar a los militares de las tareas policiales y desmilitarizar la sociedad y evitar delegar en las fuerzas armadas el mantenimiento de la estabilidad pública o la prevención de las violencias y la delincuencia.”<sup>213</sup>

Es precisamente bajo la premisa de afirmar la seguridad interior<sup>214</sup> de la Nación, que tanto los empresarios agrupados en el Consejo Coordinador Empresarial (CCE)

---

<sup>212</sup> Moloeznik, Pablo y María Eugenia Suárez. *Op. Cit.*, pp.126-127

<sup>213</sup> *Ibíd.*, p.128.

<sup>214</sup> Moloeznik y Suárez manifiestan que “la seguridad interior es concebida jurídicamente en nuestro país como una categoría intermedia entre la seguridad nacional y la seguridad pública, que en algunos países se define como situación de conmoción interior e inestabilidad social y que, aunque preocupante, no reviste todavía la gravedad como para ser considerada una amenaza a los intereses vitales de la nación y para la cual se dispone de las fuerzas de seguridad o fuerzas intermedias, con lo que se evita empeñar a los militares, y cuyo personal posee “estado militar”. Lo curioso es que, a diferencia del estado de excepción consagrado en el Artículo 29º constitucional, la declaración de la existencia de una afectación a la seguridad interior

y en la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo (CONCANACO)<sup>215</sup> como diversos militares de alto rango, han sugerido la creación de un marco normativo innovador que fundamente la actuación militar en labores policiales, argumentando que los cuerpos policiacos locales están totalmente rebasados y es imposible fortalecerlos, lo que demuestra una vez más que se busca *administrar* el problema en lugar de solucionarlo.

En este tenor, los defensores del MUP en Michoacán argumentan que en un contexto como el michoacano, en donde el crimen organizado opera cooptando policías municipales débiles y aprovechando fallas en la coordinación institucional; en donde el deterioro estructural de las instituciones de seguridad pública y de procuración de justicia es notable; y en donde existen redes de complicidad y corrupción institucional palpables, la centralización de la tarea policial es una estrategia que puede brindar resultados en el corto y mediano plazo, no sólo en la reducción de la criminalidad real, sino también en la percepción de la inseguridad. Además, argumentan, “¿de qué le sirve a un ayuntamiento tener la facultad de seguridad pública si no la ejerce sino a través de la delincuencia organizada?”<sup>216</sup>

Por considerar que el MUP va contracorriente a lo que aquí se intenta proponer – en cuanto a que un modelo policial que opere bajo el paradigma de la seguridad ciudadana necesita obrar desde lo local para encontrar mejores resultados, mientras que el MUP busca acabar con las facultades de los municipios en materia de seguridad para garantizar la unidad de mando, es decir, un solo cuerpo en la

---

propuesta: “ni suspenderá o restringirá el ejercicio de los derechos humanos y sus garantías (Congreso de la Unión (2010, Artículo 69, fracción VII y Artículo 77<sup>o</sup>, sobre personal participante); ni procederá por acciones relacionadas con movimientos o conflictos políticos, electorales o sociales. Lo que genera confusión y lejos está de tener un manto protector sobre las actuaciones de las fuerzas armadas; tal parece que la realidad mexicana continuará asignada por la ficción o la simulación jurídica.” Una descripción más puntual sobre este debate puede encontrarse en: Moloeznik, Pablo y María Eugenia Suárez. *Op. Cit.*, pp.126-132.

<sup>215</sup> Monroy, Jorge. *Por negligencia de gobiernos, apoyo externo al Ejército*. El economista, México, 2015. [En línea] URL: <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2015/02/15/negligencia-gobiernos-apoyos-externos-ejercito>

<sup>216</sup> Estas palabras fueron dichas por el entonces Secretario de Gobierno de Michoacán, Jaime Darío Oseguera Méndez, en el marco de la publicación del *Decreto por el que se crea el Órgano Implementador del Plan Estratégico de Transición en Materia de Seguridad Pública en el Estado Michoacán*, y pueden encontrarse en el siguiente enlace: <http://www.cambiodemichoacan.com.mx/nota-242123>

entidad federativa con un mando único y unificado- es menester de esta investigación desmitificar a este modelo policial en el contexto michoacano con la intención de hacer notar que la innegable debilidad de los gobiernos municipales para hacer frente a la inseguridad en Michoacán obedece a una manifiesta ignorancia o a un deliberado interés político que en los últimos años ha terminado por anular las capacidades de desarrollo y transformación de las agrupaciones policiales municipales en la entidad.

En consecuencia, lo documentado en esta investigación sugiere que el MUP, para el caso de Michoacán, no es el modelo indicado principalmente porque:<sup>217</sup>

1. Se plantea como una receta. Una solución inequívoca a la situación de extrema inseguridad y violencia en Michoacán, aun cuando ésta obedece a una diversidad de situaciones dentro de las que destacan: 1) deterioro del Estado de Derecho, 2) quebrantamiento sistemático de los derechos humanos por parte de los agentes policiales y militares presentes en la entidad, 3) una política de seguridad poca clara hacia las instituciones encargadas de ella y hacia la misma ciudadanía, pero que parece estar destinada a ser más bien reactiva que preventiva, 4) el incumplimiento del principio de legalidad, 5) la innegable desconfianza ciudadana en sus instituciones locales de seguridad y procuración de justicia, 6) el divorcio de la ciudadanía en las labores de prevención de delito (que más bien han optado por participar en el combate a la delincuencia con las armas) y 7) la ausencia de mecanismos serios de evaluación y control de la tarea policial en la entidad.<sup>218</sup> Debido a esta multiplicidad de aristas no puede existir una panacea para solventar tan multifactorial situación. Es decir, los precursores

---

<sup>217</sup> Las ideas para la elaboración de esta breve crítica al MUP en Michoacán fueron basadas en las plasmadas por Alberto Erubiel Tirado Cervantes en su ensayo "Seguridad pública: del nuevo modelo de mando al darwinismo policial" publicado en las *Memorias del Simposio Retos de la seguridad ciudadana y el mando único policial en Jalisco*, p. 63-76.

<sup>218</sup> Algunas de estas situaciones son comunes a todas las entidades de la República Mexicana, por lo que para la identificación de éstas se retomaron algunas ideas de Pablo Moloeznik, plasmadas en su ensayo "Retos y perspectivas de la seguridad ciudadana en Jalisco" publicado en las *Memorias Simposio Retos de la seguridad ciudadana y el mando único policial en Jalisco*, p. 125-127.

del MUP en Michoacán parecen ignorar que la tarea policial requiere otro tipo de estímulos más allá de la unificación de mando.

2. El MUP anula - inclusive legalmente con la Iniciativa de decreto por el que se reforman los artículos 21, 73, 104, 105, 115, 116 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por Enrique Peña Nieto y aludida con anterioridad- las capacidades de desarrollo y transformación de las policías municipales.
3. El MUP en Michoacán, y en el país en general, es una herencia de la política de seguridad del sexenio calderonista (2006-2012)<sup>219</sup>, misma que dejó miles de muertos y una percepción de inseguridad y del bajo desempeño institucional que no termina por revertirse; percepciones que quedan como testimonio del fracaso de políticas públicas centralistas y confiadas a la tecnología<sup>220</sup> que no han cumplido con sus propósitos de mejora institucional para el beneficio de los propios policías ni para la sociedad en su conjunto.
4. No hay argumentos a favor del MUP que no hablen de la terrible realidad criminal que impera en el estado y la usen para justificar la centralización de la seguridad, aun cuando ello haya demostrado poca efectividad en políticas pasadas. En este sentido, los precursores del MUP en Michoacán enarbolan que este modelo policial permitirá recuperar la confianza perdida de la ciudadanía en las instituciones de seguridad y procuración de justicia en la entidad. Sin embargo, resultados mostrados por Etelekt Consultores en su

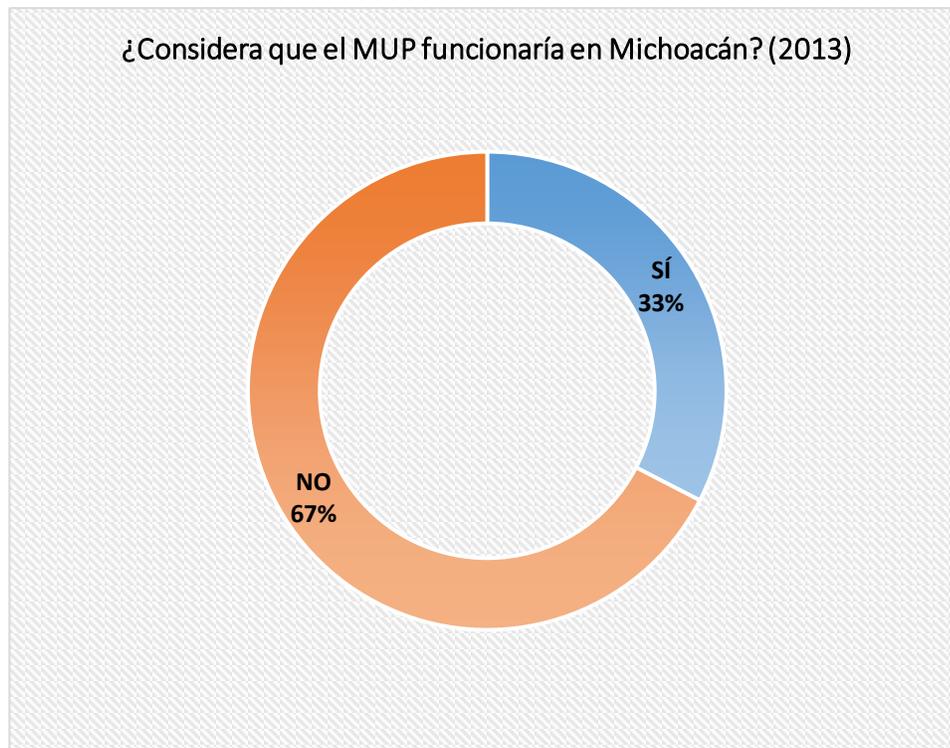
---

<sup>219</sup> Fue precisamente a finales del sexenio de Felipe Calderón cuando apareció la propuesta del “nuevo modelo policial” basado en MUP estatales, y que de acuerdo con Moloeznik y Suárez, “se trata de una postura de carácter radical a la que se adhieren tanto la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) como el máximo órgano de decisión del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en virtud del Acuerdo 03/XXVIII/10, que a la letra reza: “El Consejo Nacional de Seguridad Pública se pronuncia a favor de un modelo policial que cuente con 32 policías estatales, cada una con un mando único confiable, y apoyado por la Policía Federal.” Una argumentación más detallada del porqué el MUP es igualmente una tendencia de militarización de la seguridad pública puede visualizarse en: Moloeznik, Pablo y María Eugenia Suárez. *Op. Cit.*, pp. 134-138.

<sup>220</sup> Hay que recordar que el estandarte en materia de seguridad de las pasadas administraciones panistas fue precisamente el fortalecimiento de la Policía Federal, donde el desarrollo de las capacidades humanas era tan importante como el desarrollo de las capacidades tecnológicas, informáticas y de comunicación (Plataforma México), olvidando que éstas son recursos de apoyo y que no generan por sí mismas la información necesaria para prevenir e investigar los delitos.

Reporte Ejecutivo sobre los retos del MUP en Michoacán arrojan que en 2013 se cuestionó a la población michoacana si consideraba que el mando único policial funcionaría en Michoacán, a lo que un apabullante 67.42% respondió que no, mientras que sólo el 32.58% optó por el sí. Asimismo, en 2014 se les cuestionó si confiarían en el MUP implementado en Morelia a través de la entonces recién creada Fuerza Ciudadana, a lo que un 84.25% dijo que no, mientras sólo un 15.75% se inclinó por el sí.<sup>221</sup>

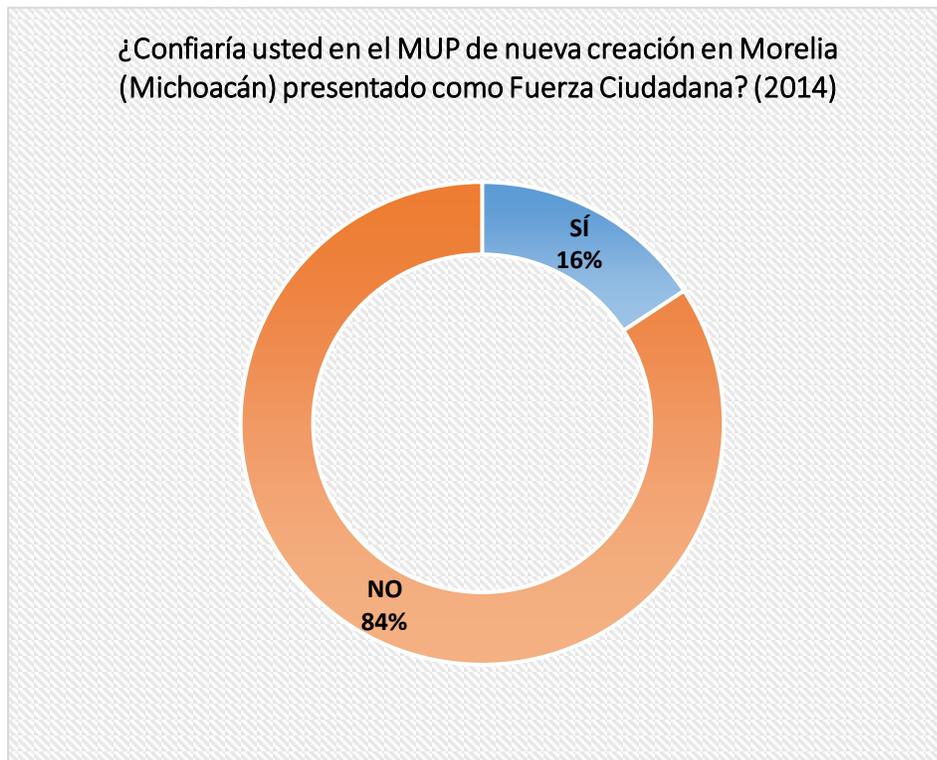
**Gráfica 8. Percepción ciudadana de Michoacán respecto al funcionamiento del MUP en su entidad. (2013)**



Fuente: Reporte Ejecutivo de Inteligencia Estratégica en Seguridad, ETELLEKT Consultores (2014).

<sup>221</sup> Etellekt Consultores (2014). *Op.Cit.* Versión Digital.

**Gráfica 9. Percepción ciudadana de Michoacán respecto a la confianza que le produce la creación del MUP en su entidad. (2014)**



Fuente: Reporte Ejecutivo de Inteligencia Estratégica en Seguridad, ETELLEKT Consultores (2014).

Como primera aproximación a la percepción ciudadana con respecto específicamente a la implementación del MUP en su entidad, las anteriores gráficas dejan ver que desde esta ubicación situacional de la criminalidad (percepción social del desempeño institucional) parece que, contrario a los discursos oficiales, la ciudadanía no tiene confianza en que las cosas mejoren con la implementación del MUP.

5. Aun cuando los diagnósticos presentados para argumentar la debilidad institucional de los municipios para atender la problemática de inseguridad en la entidad (que arrojan información similar a la presentada en el capítulo 3 de esta investigación) apuntaban a rearticular y fortalecer las capacidades en los municipios, se está optando por administrar el problema en lugar de combatirlo, lo que demuestra una convicción política federal encaminada más a querer lidiar sólo con treinta y dos instituciones, que a dialogar con más de mil doscientos cuerpos policiales municipales.

Llegados a este punto habrá que dejar en claro que no se está tratando de negar lo indudable: la incapacidad actual de los municipios michoacanos para hacer frente a los problemas de inseguridad en sus territorios, principalmente los que se mantienen aún en conflicto, es latente. Sin embargo, la lógica de esta investigación permite observar que si se busca implementar un modelo policial que opere bajo el paradigma de la seguridad ciudadana - y todo lo que ello conlleva- se debe procurar establecer una visión institucional de mejoramiento integral de los cuerpos policiales, sobre todo en los municipios (esto debido a su proximidad territorial con los ciudadanos) a través de una mejor formación, profesionalización y capacitación del capital humano en dichas instituciones. En este sentido, Alberto Tirado manifiesta que:

“Las policías municipales son el primer frente de atención del Estado que se encuentra al lado de las comunidades, de ahí la importancia de fortalecer su desempeño y sus capacidades con criterios de eficiencia y también de participación democrática, con una visión clara de respeto a los derechos humanos e interés social. Cualquier política de seguridad pública que no prevea esta realidad básica de las policías municipales corre el riesgo de repetir los errores del pasado.”<sup>222</sup>

Una vez expuesto lo anterior, conviene señalar que aunque los datos de la ENVIPE expuestos en el capítulo anterior no contemplan a la Fuerza Rural ni a la Fuerza Ciudadana como las dos instituciones policiales más importantes en la prevención del delito en Michoacán, el estudio de Etellekt Consultores muestra que dichas tendencias parecen ser las mismas: la ciudadanía no confía en dichas agrupaciones policiales.

En este sentido, aquí se piensa que la estrategia de combatir dicha desconfianza mediante la centralización de la función de la seguridad pública en la autoridad estatal no es más que una respuesta parcial al problema de inseguridad en Michoacán, pues está basada en una interpretación errónea de los diagnósticos de la situación mencionada. Por el contrario, esta investigación sugiere que si por un

---

<sup>222</sup>Tirado Cervantes, Alberto Erubiel. *Op.Cit.*, p. 75.

lado consideramos que el fenómeno de la criminalidad debe contemplar la criminalidad real, la percepción ciudadana de la misma y la percepción del desempeño institucional en la materia; y por otro, que actual modelo de operación policial preventivo de Michoacán resulta ineficaz y poco confiable para los michoacanos, entonces es indispensable que en términos de seguridad ciudadana la función policial se acerque a la ciudadanía con miras a que ésta participe activamente en las tareas de prevención del delito, sobre todo desde su ámbito comunitario, además de la implementación de una serie de medidas preventivas que van desde aumentar el alumbrado público hasta instituir e institucionalizar programas de sensibilización para que la gente denuncie a través de mecanismos legales, pasando por incluir a la comunidad en la tarea de revitalizar los focos rojos detectados en conjunto con las autoridades. Luego, la verdadera seguridad se percibe y es la que se coproduce entre el gobierno y la sociedad, participación que depende de la confianza de ésta en sus instituciones estatales encargadas de dicha función, y que se fomenta a través de una policía más cercana a la ciudadanía.

No obstante, sabemos que lo anterior no es factible en el corto plazo en Michoacán debido a la escasa voluntad política e institucional de las diversas autoridades competentes en la entidad para invertir la pirámide de toma de decisiones en la tarea policial, así como a lo apremiante de la situación del conflicto michoacano. Es precisamente por lo anterior que esta investigación sugiere que la idea de conjugar una policía estatal sólida (mas no que centralice la función de seguridad estrictamente en su competencia) y una “*barrial*”, que genere la confianza de los vecinos a través de la proximidad y la sensibilidad, no es mala idea. Sin embargo sí lo es con los actuales modelos sobre los que operan la *Fuerza Rural Estatal* y la *Fuerza Ciudadana*.

En consecuencia, lo que se debe reestructurar es el modelo sobre el cual actúan, pues un modelo que busque extinguir las facultades de los municipios en materia de seguridad pública sin considerar que es precisamente en ese ámbito donde la prevención del delito puede llegar a consolidarse como una política verdaderamente efectiva para combatir la criminalidad; que siga sin involucrar a la comunidad en las

políticas de seguridad a través de la prevención del delito; que siga sin adoptar un enfoque de servicio focalizado; que siga orientando su operación a intensificar y no a resolver los problemas; que siga sin crear unidades especializadas para la atención de la ciudadanía; y que siga sin organizar grupos de prevención de la delincuencia y campañas de sensibilización e información a la colectividad, es un modelo condenado a repetir el fracaso de sus antecesores. Por la importancia que merecen estas acciones en el funcionamiento del modelo policial preventivo a desarrollar para el caso de Michoacán, se retomarán detalladamente en el siguiente apartado.

De esta forma, se debe dejar atrás ese *cliché* de creer que un modelo que busque implementar las acciones mencionadas en el párrafo que antecede no es el indicado para Michoacán debido a la complejidad de los problemas criminales que lo aquejan, esencialmente porque el narcotráfico ha rebasado la etapa de prevención del delito y no se puede combatirlo más que con las armas. Por el contrario, se busca transmitir la idea que la renovación del modelo policial actual, y del que se busca a través del MUP, significa más bien pasar de una tarea policial dedicada al mantenimiento del orden público como su fin esencial, a una que busque la seguridad de las personas; lo que de acuerdo con Maurice Chalom y Lucie Léonard, abre el camino a una nueva gama de relaciones asociativas con los ciudadanos con miras a la actuación conjunta sobre los muchos factores que dan origen a la criminalidad e inseguridad en el ámbito local.<sup>223</sup>

---

<sup>223</sup> Para ver más al respecto consultar: Chalom, Maurice. *Et. Al. Seguridad ciudadana, participación social y buen gobierno: el papel de la policía. Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos*, Canadá, 2001.

#### **4.4. El modelo de policía de proximidad para el caso Michoacán y sus principales estrategias.**

Lo descrito en puntos anteriores muestra que México, y en particular Michoacán, va en sentido contrario a buscar la seguridad ciudadana en la tarea policial. La creciente y cada vez más pronunciada militarización de la seguridad pública así lo sugiere.

Al respecto, Juan Salgado manifiesta que actualmente existen dos grandes líneas de política pública en materia de seguridad que fundamentan lo anterior: 1) la participación del Ejército y la Armada en operativos conjuntos con la Policía Federal para combatir frontalmente a las organizaciones de la delincuencia organizada, principalmente al narcotráfico, y 2) la creciente participación de elementos militares como mandos medios y superiores en instituciones policiales municipales, estatales y federales.<sup>224</sup> Un ejemplo de esto último - aunque propiamente no es una institución policial- es la designación del Gral. Felipe Gurrola Martínez al frente de la Comisión para la Seguridad y Desarrollo Integral en el Estado de Michoacán, lo que implica una visión militar de combate al crimen organizado en una institución civil que en el discurso nació para implementar políticas de prevención integral del delito en la entidad.

Las consecuencias de estas dos claras tendencias de política pública en materia de seguridad van más allá de los resultados poco efectivos de su implementación, al impactar negativamente en los siguientes aspectos, los cuales siguen sin ser atendidas durante el proceso de toma de decisiones:<sup>225</sup>

- Al no tener el accionar del Ejército y la Armada una temporalidad establecida, no hay incentivos ni calendarios claros para la reforma de la fuerza policial en, en nuestro caso, Michoacán.

---

<sup>224</sup> Para ver más al respecto consultar: Salgado Ibarra, Juan. *Documento conceptual-metodológico sobre políticas públicas de seguridad ciudadana, capacidades institucionales para medir su desempeño y bases para el desarrollo de indicadores de esta materia*. Centro de Investigación y Docencia Económicas y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, México, 2010, p. 10-17.

<sup>225</sup> *Ídem*.

- Se generan entornos de mayor opacidad y menores oportunidades para la tan necesaria rendición de cuentas en las políticas de seguridad y en la labor policial.
- La falta de formación del Ejército y la Armada para tratar temas de seguridad pública y ciudadana han generado recurrentes violaciones a los derechos humanos.

Visto de esta manera, las actuales políticas de seguridad implementadas en la entidad no sólo no son afines al paradigma de la seguridad ciudadana, sino que sus resultados van totalmente en contra de lo que ésta busca lograr. En este sentido, dichas políticas están más encaminadas a eliminar al enemigo que a evitar la existencia del mismo, dejando en un segundo plano a las políticas de prevención integral del delito y del restablecimiento del tejido social michoacano.

Es por lo anterior que los modelos de reforma policial que son congruentes con el paradigma de la seguridad ciudadana se basan en el desarrollo de políticas integrales afines a preceptos normativos de visión preventiva y no punitiva. No obstante, no podemos perder de vista que la arista en la que nos hemos concentrado en esta investigación para proponer un nuevo modelo policial en Michoacán es precisamente la desconfianza de la ciudadanía en la tarea policial en la entidad. En consecuencia, en el capítulo 2 de esta investigación se describió el resquebrajamiento del tejido social que tiene lugar en Michoacán, en el que la desconfianza del michoacano en sus instituciones de seguridad y procuración de justicia es una de las variaciones más significativas y preocupantes que detonaron dicha situación. Por ello, Nauhcatzin Bravo expone que:

“[...] cultivar la confianza es un acto de responsabilidad democrática y su solidificación constituye un acto de capital importancia para cualquier institución pública, para cualquier entidad federativa y el Estado democrático de derecho [...] ¿cómo generar confianza en el ciudadano común? La respuesta es multifactorial y no existe una fórmula única para arribar a ella, pero sin duda, una de las aspiraciones colectivas más relevantes ha sido la seguridad.”<sup>226</sup>

---

<sup>226</sup> Bravo Aguilar, Nauhcatzin Tonatiuh. “Mensaje de inauguración de las actividades” en Memorias del Simposio Retos de la seguridad ciudadana y el mando único policial en Jalisco. Universidad de Guadalajara y Congreso del Estado de Jalisco. México, 2014 p. 29.

Actualmente existen varias tendencias reformistas para atender la problemática de la desconfianza cívica en los cuerpos policiales locales y en las instituciones de procuración de justicia. Dichas tendencias van de la reforma al sistema de justicia penal (en México ya iniciada con la puesta en práctica del sistema acusatorio oral como medio de impartición de justicia) a la implementación de políticas que focalizan la violencia de género desde varios sectores. Sin embargo, lo que aquí se propone para dar solución a la problemática identificada es el diseño y ejecución de un nuevo esquema policial que implemente una orientación comunitaria y un enfoque de resolución de problemas en la práctica social.

En este sentido, uno de los actuales debates en la región latinoamericana en temas de seguridad es precisamente aquel que gira en torno a las reformas de los cuerpos policiales. UNHABITAT expone que se fluctúa entre esbozos de policía comunitaria, de modelos de policía orientada a la resolución de problemas y fórmulas más tradicionales como las policías de usos y costumbres. En el caso de Michoacán, el actual esquema policial no sólo ha sido poco eficaz en la tarea de prevenir y combatir al crimen en la entidad, sino que además tensa la relación entre el policía y el ciudadano, dificultando la participación de éste en la tarea de la prevención del delito e impidiendo la denuncia legal de los mismos. En consecuencia, el modelo a proponer tendrá que considerar que la verdadera seguridad se percibe y es la que se coproduce entre el gobierno y la sociedad, por lo que acercar la función policial a la ciudadanía resulta elemental.

Contemplando lo antepuesto, el nuevo esquema que se propone es uno que prioriza la organización en la toma de decisiones y en las estrategias a implementar, por encima de los recursos tecnológicos y humanos, pues la experiencia dictamina que “[...] no se puede sostener que haya una relación permanente entre el nivel de recursos públicos, el número de policías y las tasas de victimización. No hay datos suficientes para sostener la hipótesis de que *más policías = menor crimen*”.<sup>227</sup> Por ende, los niveles de criminalidad dependen más de la gestión y naturaleza de los

---

<sup>227</sup> Vanderschueren, Franz. *Et, al. Op.Cit.*, p.26.

servicios policiales que del nivel de recursos disponibles: es cuestión de calidad, no de cantidad.<sup>228</sup>

Anteriormente se advirtió que el modelo a proponer se sustentaría desde lo local, debido a que éste es precisamente el primer frente de atención del Estado. En este sentido, la mayor parte de los ejemplos exitosos de modelos policiales acordes al paradigma de la seguridad ciudadana implementados en México han tenido lugar en el ámbito municipal, contribuyendo así a mejorar las condiciones locales de seguridad e involucrar a la ciudadanía en la prevención de delito. Estos ejemplos, menciona Juan Salgado, son los siguientes:<sup>229</sup>

- La Dirección de Seguridad Pública Municipal de Chihuahua.
- La Dirección de Seguridad Pública Municipal de Nezahualcóyotl, quien durante el 2015 ha construido estaciones policiales en los principales focos rojos del municipio (prevención situacional), además de implementar programas de acercamiento con la ciudadanía y programas para generar y sistematizar información delictiva.
- La Dirección de Seguridad Pública Municipal de Guadalajara, mediante el mejoramiento de las condiciones laborales de sus policías y la transparencia de su gestión a través del establecimiento de un Consejo de Participación Ciudadana que funciona como control externo a la policía.
- La Dirección de Seguridad Pública de Naucalpan, a partir de la reforma de sus sistemas informativos y fenomenología delictiva, el fortalecimiento de la capacitación de sus elementos y la creación de proyectos de policía comunitaria.

---

<sup>228</sup> La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) establece como “sano” la presencia de un policía preventivo por cada mil habitantes. Al respecto, Michoacán poseía al final de 2012 un total de 1,342 elementos de la Policía Estatal y 5,917 elementos de la Policía Preventiva Municipal. Asimismo, la población michoacana a inicios de 2013 fue de 4,509, 780; lo que resulta en 1.06 policías en funciones de prevención y combate a la delincuencia por cada 1,000 habitantes. Por ende, se clarifica que el problema de Michoacán no es la cantidad de policías en función, sino el enfoque en el cual operan.

<sup>229</sup> Para ver más al respecto consultar: Salgado Ibarra, Juan. *Op.Cit.*, pp. 26-35.

De acuerdo con la estrategia 1.3.2 del *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018* y la estrategia 3.2 y 3.3 del *Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018* se debe reorganizar a los cuerpos policiales locales hacia un esquema de proximidad y cercanía con la intención de favorecer el proceso de proximidad entre las instituciones policiales y la ciudadanía. Al hacerlo, se estaría apoyando la implementación de un modelo policial de orientación comunitaria que contemple la formación especializada de una perspectiva de derechos humanos.

Es precisamente esto lo que se propone para Michoacán. Como puede verse, las pautas para un modelo de policía de proximidad están dadas desde la base máxima de políticas gubernamentales y desde uno de los planes más característicos y fundamentales de la actual administración federal. Sin embargo, se debe transitar de la intención a la acción.

Así, lo que se busca con el nuevo modelo policial a proponer es:

- Lograr el equilibrio necesario entre políticas coercitivas y preventivas.
- Optimizar las condiciones laborales de los policías para incentivarlos a transitar hacia el nuevo paradigma.
- Mejorar la calidad de las relaciones entre los policías y los michoacanos para fomentar la confianza de éstos en aquellos, así como perfeccionar los canales de comunicación entre ambos para detonar la denuncia legal de los delitos y así combatir la cifra negra en la entidad.
- Fomentar que tanto la Fuerza Ciudadana como la Fuerza Rural Estatal mejoren sus políticas de comunicación social con la intención de producir mayor y mejor información para que los michoacanos conozcan las estrategias y mecanismos que se empleen en la labor policial.
- Propiciar que a través de la transparencia de la tarea policial se consolide la rendición de cuentas por parte de las agrupaciones policiacas de la entidad.

Conseguir lo anterior propiciará que la ciudadanía vuelva a confiar en las instituciones de seguridad y procuración de justicia en la entidad, lo que a su vez fomentará la reconstrucción del tejido social michoacano. En este sentido, el Informe

Especial sugiere la adopción de un modelo policial que contemple cinco puntos fundamentales:<sup>230</sup>

1. El nuevo esquema policial deberá adscribirse a un nuevo modelo de seguridad que contemple a la seguridad ciudadana como su estandarte. En razón de lo anterior, las funciones policiales deberán estar dirigidas hacia la protección de las personas, respeto a los derechos humanos fundamentales, solución pacífica de problemas, fortalecimiento de las instituciones, entre otras.
2. Producto de lo anterior, se deberá adoptar un modelo de prevención local de la violencia y la delincuencia que sea coherente con los objetivos de cohesión social y calidad de vida de los michoacanos, y no a uno de disuasión de los delitos. En este sentido, resultará esencial que dicho modelo vaya en concordancia con la política urbana que se implemente en las distintas comunidades en conflicto, de lo contrario la ciudadanía no responderá a dicho modelo al no encontrar los estímulos necesarios que le orillen a hacerlo.
3. Asumir la perspectiva de derechos humanos como el eje transversal de la función policial, priorizando la estandarización de los protocolos de actuación. Para lograr esto resultará esencial la capacitación de los policías en materia de derechos humanos.
4. Fortalecer la transparencia policial y la rendición de cuentas.
5. Desmilitarizar y democratizar a la policía. Esto implica que tanto la Fuerza Ciudadana como la Fuerza Rural Estatal deberán reorientar su accionar para enfocarlo hacia la resolución de conflictos a través de la participación ciudadana; además de recalcar su concepción civil y no militar.

En este mismo orden de ideas, Mark Ungar – profesor universitario en el Brooklyn College- advierte que implementar un modelo policial de proximidad implica que

---

<sup>230</sup> Comisión Estatal de Derechos Humanos- Michoacán (2014). *Op.Cit.*, p. 15-16. Dichas ideas son retomadas por el Informe Especial con base en las expuestas por el INSYDE y USAID. Asimismo, lo expuesto aquí es una adaptación propia de dichas ideas con lo que se busca proponer.

tanto la Fuerza Ciudadana como la Fuerza Rural Estatal adopten los siguientes principios:<sup>231</sup>

- 1. Descentralización geográfica del despliegue operativo** con base en la consideración de que las manifestaciones de inseguridad varían de acuerdo con las características sociodemográficas, culturales, económicas y políticas de una jurisdicción policial, localidad o municipio, lo cual hace que las autoridades locales se constituyan como elemento fundamental a partir del papel que desempeñan en la coordinación con la Fuerza Ciudadana y la Fuerza Rural Estatal.

En este sentido, en la Fuerza Ciudadana se debe propiciar la creación de *cuadrantes* (entendidos éstos como un “sector geográfico fijo que a partir de sus características delictivas, sociales, demográficas, geográficas y económicas recibe distintos tipos de atención de servicio policial bajo los principios de responsabilidad misional, priorización y focalización, complementariedad, corresponsabilidad, desconcentración, participación y orientación a la solución de problemáticas de convivencia y seguridad ciudadana”<sup>232</sup>) para que funjan como el escenario de despliegue táctico y operacional en el que confluya el ejercicio policial, mismo que no se limitará a enfrentar el delito, sino también a orientar personas, resolver y mediar conflictos y proporcionar apoyo social en distintos ámbitos.

Visto de esta manera, la vigilancia por cuadrantes tendrá por objeto buscar cambiar las condiciones que dan lugar a problemáticas recurrentes de violencia y delincuencia, siempre considerando los principios expuestos en la siguiente tabla:

---

<sup>231</sup> M. Ungar (2008). Citado por Salgado Ibarra, Juan. *Op. Cit.*, p. 13. Lo expuesto aquí es una adaptación propia de dichas ideas con lo que se busca proponer.

<sup>232</sup> Policía Nacional de Colombia (2010). *Modelo Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes*. Tomo 2.2, Colombia, p.20.

**Tabla 17. Principios de la vigilancia policial por cuadrantes.**

<b>Principio</b>	<b>Descripción</b>
<b>Prevención</b>	Estrategias y procesos que buscan detectar, priorizar y anticipar riesgos en cada uno de los cuadrantes con la intención de facilitar a la Fuerza Ciudadana y a la Fuerza Rural Estatal la posibilidad de reducir la ocurrencia de las causas de violencia y delincuencia en los mismos.
<b>Orientación a solucionar problemas</b>	Entendida como ese esfuerzo por parte de la fuerza policial dirigido a diagnosticar e intervenir adecuadamente los problemas de seguridad a nivel local, a través de un método reflexivo. Ello permite identificar los problemas prioritarios en un lugar determinado, luego analizar los elementos que explican la razón por la cual el problema o delito se presenta en determinadas condiciones de tiempo, modo y lugar. Finalmente, permite diseñar una respuesta coordinada frente al problema, que genere soluciones sostenibles y evaluar el resultado del curso de acción tomado.
<b>Priorización y focalización</b>	Proceso mediante el cual se establece el orden de atención de una problemática, de acuerdo con su impacto y frecuencia en un territorio específico, con el objeto de desplegar la capacidad institucional que permita reducir, minimizar o estabilizar la incidencia delictiva y contravencional a nivel local.
<b>Complementariedad</b>	Consiste en el desarrollo de un trabajo articulado entre cuadrantes para atender problemáticas compartidas, actuar de manera oportuna frente a la ocurrencia de un hecho delictivo o contravencional que trasciende el límite de un cuadrante y para prestar apoyo ante una inminente amenaza en el desarrollo de un procedimiento policial. En este sentido, se entiende que tanto Fuerza Ciudadana y Fuerza Rural Estatal deben actuar conjunta y complementariamente bajo esta vigilancia por cuadrantes.
<b>Corresponsabilidad</b>	Es el principio rector de esta investigación, mismo que como se ha expuesto hasta este momento, consiste en la articulación de esfuerzos por parte de diferentes actores en la búsqueda de la seguridad ciudadana. Para efectos de la vigilancia por cuadrantes, la corresponsabilidad se traduce en el diseño y ejecución de planes de trabajo articulados de intervención integral orientados a la solución de problemas específicos que inciden en la convivencia y en seguridad de las personas.

Fuente: Elaboración propia con base en los argumentos del Modelo Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes de la Policía Nacional de Colombia (2014).

Este modelo de vigilancia por cuadrantes permitirá “[...] al policía actuar de manera efectiva en la protección del ejercicio de los derechos ciudadanos, la prevención del delito, el desarrollo de actividades comunitarias, el control de la delincuencia y contravenciones y la comunicación con la ciudadanía.”<sup>233</sup>

<sup>233</sup> *Ibidem*, p. 15.

**2. Capacitación, formación y educación continua** de los elementos de ambas agrupaciones policiales en materia de derechos humanos y violencia de género, con la intención de mejorar sus competencias en la labor policial y en su desempeño en los protocolos de actuación, mismos que también deberán ser perfeccionados y estandarizados.

**3. Atención y puesta en práctica de las diferentes estrategias para prevenir el delito**, mismas que deben atender conjuntamente - dentro de lo posible- los tres modelos de prevención descritos en el primer apartado de esta investigación. No obstante, cabe aclarar que la mayor parte de las estrategias de prevención no son exclusivas de la policía, sino que competen tanto a la ciudadanía como a las estructuras gubernamentales locales. Dichas estrategias pueden ser las siguientes:

- Aumentar y mejorar el alumbrado público (prevención situacional).
- Construir y revitalizar parques y canchas deportivas en coordinación con la comunidad (prevención comunitaria).
- Crear campañas de canje de armas por utensilios prácticos y de valor de uso elevado (prevención situacional-social).
- Elevar la cantidad y calidad de los patrullajes y vigilancia policiaca (prevención situacional).
- Incluir a la comunidad en la tarea de revitalizar los focos rojos detectados con anterioridad (recuperación de espacios públicos y mejorar el aspecto estético de la comunidad).
- Instituir e institucionalizar programas de sensibilización para que la gente denuncie a través de los mecanismos legales de las agrupaciones policiales, lo que necesariamente requiere la flexibilización de éstos (prevención social).
- Atender prioritariamente a la población joven en cuanto representa la potencial población criminal en la entidad (prevención social).
- Mejorar el ingreso de las familias a través de la atención del fenómeno del desempleo (prevención social).

- Combatir la corrupción a través de mecanismos efectivos de control de confianza y selección de personal.

**4. Consultar a la ciudadanía** a través de la puesta en práctica de las *Juntas Zonales/Comunitarias de Seguridad*, en donde participen autoridades locales, líderes vecinales y población en general con la intención de identificar los focos rojos mediante cartografía social. Asimismo, en dichas juntas también se discutirán las estrategias a implementar para la atención de las problemáticas detectadas. Para evitar la infiltración, la participación en estas juntas deberá ser con identificación en mano y con previo registro; lo que implica que las autoridades encargadas deberán tener un profundo compromiso con estas medidas.

**5. Inserción de la ciudadanía en labores concretas de prevención.**

Anteriormente se expuso la importancia de la participación ciudadana en la coproducción de seguridad (*vid.* apartado 1.5 del capítulo 1). En el contexto michoacano, claramente identificado por altos grado de violencia, la participación ciudadana en la función de prevenir el delito debe estar orientada hacia un esquema comunitario de prevención. En este sentido, la identificación de focos rojos, la revitalización de espacios públicos y la mejora del entorno son las tres principales estrategias de prevención en donde la ciudadanía debe participar. Además, en un enfoque de prevención social las familias fungen como un pilar fundamental no sólo en la vigilancia e inspección de espacios generadores de delincuencia, sino también en tanto son el primer núcleo social donde los valores y costumbres son repetidos hasta convertirse en hábitos.

Por otra parte, los planes de prevención gubernamentales que acompañen a este nuevo modelo policial deberán evaluar las condiciones de cada territorio para establecer los factores de riesgo de deserción escolar, embarazos en edades tempranas, migración y otras situaciones que impacten socialmente.

**6. Acceso a la información** a través de mejores herramientas de transparencia policial y rendición de cuentas.

**7. Orientación a resolver problemas**, en donde la policía es quien debe concentrar sus esfuerzos en los problemas que la ciudadanía espera que le sean, cuando menos, atendidos. En consecuencia, y de acuerdo con Juan Salgado, tanto las distintas células de la Fuerza Rural Estatal como los respectivos distritos policiales de la Fuerza Ciudadana se deberán involucrar en asuntos tan diversos como la atención de la Alerta AMBER y problemas – por pequeños que sean- de convivencia ciudadana. En este sentido, el mismo Juan Salgado advierte que “[...] las respuestas a estas problemáticas en muchas ocasiones requieren la transferencia de responsabilidad a otra agencia municipal o estatal (DIF, bomberos, etc.), pero en primer lugar son los agentes de policía quienes deben identificar el problema (es decir, son los primeros respondientes), pues tienen contacto regular con la ciudadanía y canalizan sus preocupaciones hacia quienes las pueden resolver.”<sup>234</sup>

*Imagen 8. Principios del modelo de operación policial de proximidad para Michoacán.*



Fuente: Elaboración propia con base en las ideas de Mark Ungar (2008).

<sup>234</sup> Salgado Ibarra, Juan. *Op. Cit.*, p. 19.

El modelo de policía de proximidad que se propone pretende ganar la confianza de los ciudadanos para así sumar en la reconstrucción del tejido social michoacano. En este sentido, David Bayley, Michael Davis y Ronald Davis proponen seis estrategias para lograr que los cuerpos policiales locales logren recuperar la confianza ciudadana, las cuales pueden ser adaptadas para el caso de Michoacán de la siguiente manera:<sup>235</sup>

- 1. Reorientar la cultura policial;** es decir, pasar de una cultura de combate extremo a los delincuentes a una que busque construir vínculos cercanos con la comunidad con la intención de ayudarla en la medida de lo posible. Una manera de lograr lo anterior es enseñar a los policías de los distintos distritos policiales la historia de las comunidades a las cuales fueron asignados, situación que sólo aplicaría para la Fuerza Ciudadana, pues la Fuerza Rural Estatal tiene ya ese sentido de pertenecía comunitaria.
- 2. Acoger los principios de la policía comunitaria como la estrategia primaria de la tarea policial,** debiendo dejar en claro lo que se entenderá por esto, facilitando así la adopción de la estrategia por parte de los elementos policiacos, quienes sólo entonces dejarán de creer que dicha estrategia es sólo retórica. Para el caso de Michoacán, los principios del modelo de policía de proximidad descritos con anterioridad deberán ser claros no sólo para la ciudadanía, sino también – y sobre todo- para los policías.
- 3. Los elementos policiacos deben desarrollar el hábito de la rendición de cuentas.** El primer paso para lograr lo anterior es que los policías expliquen lo que hacen siempre que hagan algo, particularmente cuando se presenten aprensiones o percances con los ciudadanos. La rendición de cuentas es una tarea importantísima para transitar al nuevo modelo policial, pero también es uno de los principales impedimentos hacia el mismo debido a la poca

---

<sup>235</sup> Bayley, David. *Et.al.* "Race and Policing: An agenda for action" en *New Perspectives in Policing*, junio de 2015, Harvard Kennedy School, Estados Unidos de América, pp.1-13. Traducción y adaptación propia.

voluntad de los mandos medios y altos para transparentar su funcionamiento. En este sentido, si la Fuerza Ciudadana y la Fuerza Rural Estatal pretenden ganar la confianza de los michoacanos, toda su estructura deberá informar lo que hacen, cómo lo hacen y para qué lo hacen.

4. **Los supervisores deberán evaluar regularmente cómo la gente siente la relación con los policías y el trato que reciben por parte de ellos.** Esto se puede lograr sistemáticamente a través de la implementación de encuestas y/o a través del contacto directo con las personas de la comunidad.
5. **Crear un sistema amigable para recibir quejas acerca del comportamiento de los policías.** La mejor opción es crear un sitio web destinado específicamente a este cometido, donde se pueda evaluar personalmente a cada uno de los elementos policiales a través de un número identificador.<sup>236</sup>
6. **Recolectar y publicar rutinariamente información sobre las principales quejas con respecto al mal comportamiento policial, los resultados de la investigación de dichas quejas, así como las respectivas medidas disciplinarias tomadas al respecto.** Este tipo de transparencia es importante para hacer notar a la comunidad que se tiene una clara y seria voluntad para investigar y castigar el mal comportamiento policial en la entidad. Lo que se propone sería algo similar a lo implementado en Querétaro, en donde se ha realizado uno de los intentos más importantes en esta estrategia a través de la Secretaría de Seguridad Ciudadana de dicha entidad, quien ha implementado una reforma para transparentar los sistemas disciplinarios internos a partir del Sistema Integral de Alertamiento,

---

<sup>236</sup> Un ejemplo de esto que puede trasladarse a Michoacán es el caso de la Policía de Mecklenburg, en Charlotte, Carolina del Norte. En dicho sitio web se pueden llenar quejas en contra de cualquier policía a través de su nombre y/o número identificador.

URL: <http://charmack.org/city/charlotte/CMPD/Pages/Complaints.aspx>

Prevención, Detección, Evaluación, Sanción y Procesamiento de Faltas Policiales (ARGOS).

Asimismo, estos autores sugieren que dichas estrategias externas para recobrar la confianza ciudadana deben ir acompañadas de otras cinco estrategias internas que sustenten el cambio organizacional:

- 1. Los mandos medios y superiores de la Fuerza Rural Estatal y la Fuerza Ciudadana deben demostrar, en el discurso y en la acción, que la protección de los derechos humanos es una política interna de la labor policial.** Así, el desempeño de los policías en este rubro debe formar parte de su evaluación anual<sup>237</sup>, al tiempo que los supervisores no pueden tolerar actitudes que excusen un trato diferencial hacia grupos particulares.
- 2. Se debe desarrollar un código de ética** que haga referencia a los fundamentos ontológicos en los que se basa el modelo de policía de proximidad y debe convertirse en un referente para la relación policía-ciudadanía.<sup>238</sup> En este sentido, la elaboración de un código de ética interno que contemple lo anterior, y que además sea dado a conocer al público en general, se vislumbra como un manifiesto compromiso con una gestión responsable con lo que se pretende lograr.
- 3. Abrir un taller para los elementos de la Fuerza Ciudadana donde se explique la importancia de la historia de las distintas comunidades para que los policías entiendan la forma de pensar y la cultura de las personas a las que servirán.**
- 4. Elaborar procedimientos para evaluar si los policías están logrando compenetrarse con la ciudadanía y premiar pecuniaria y meritoriamente los resultados positivos al respecto.**

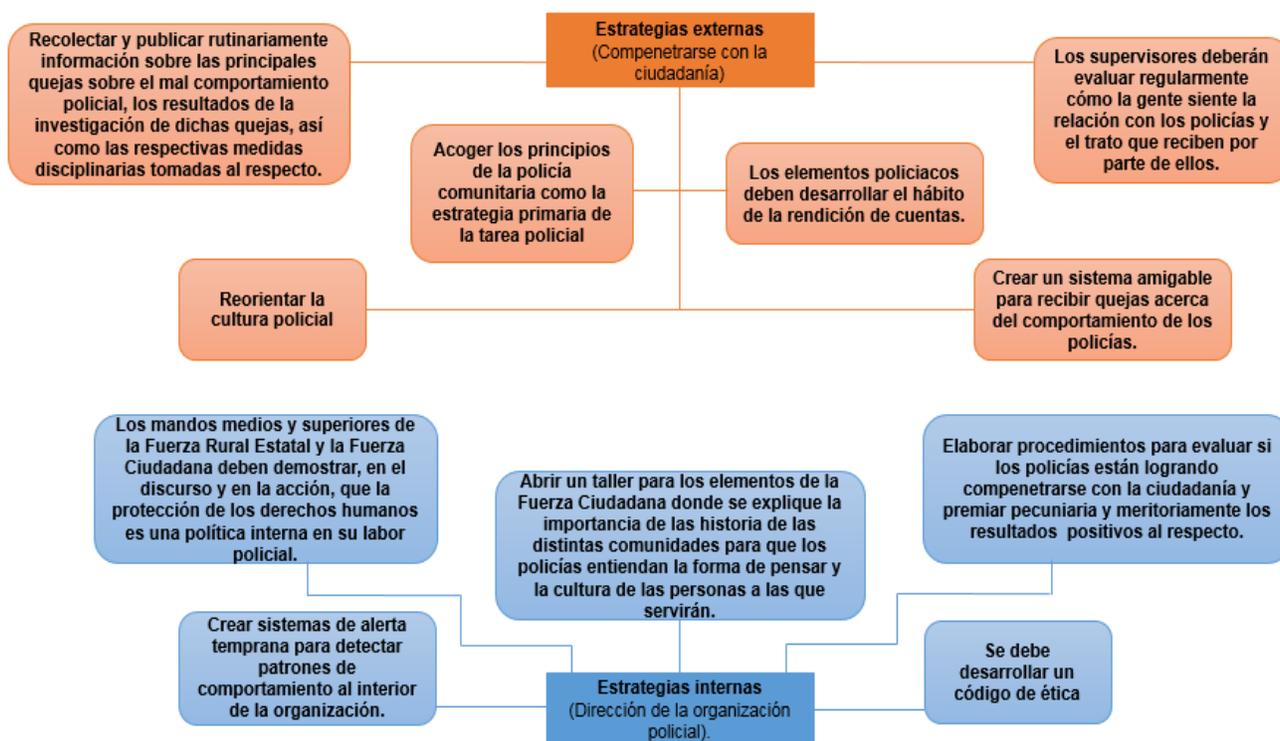
---

<sup>237</sup> Actualmente las evaluaciones a los policías suelen ser trienales, por lo que se deberá propulsar una evaluación anual que contemple lo estipulado en este primer punto.

<sup>238</sup> R. Trojanowicz y B. Bucqueroux (1998). Citado por Juan Salgado. *Op.Cit.*, p. 18.

**5. Crear sistemas de alerta temprana para detectar patrones de comportamiento.** En este sentido, las anteriormente mencionadas estrategias de llenado de quejas en línea pueden servir como insumos para estos sistemas, mismos que tendrán la intención de indicar las vulnerabilidades de los policías, los distritos policiales y las células de la Fuerza Rural Estatal.

*Imagen 9. Estrategias internas y externas para recuperar la confianza de los ciudadanos en la Policía.*



Fuente: Elaboración propia con base en las ideas de David Bayley, Michael Davis y Ronald Davis (2015).

Para que estas cinco estrategias puedan concretarse se requiere la voluntad de la ciudadanía (misma que se advirtió va de la mano con el desarrollo de la política urbana y económica) pero también requiere la voluntad de los elementos policiales - principalmente los de menor jerarquía pues son ellos quienes deberán tomar las decisiones operativas en el desarrollo de la función policial de acuerdo a la imagen 9- voluntad que dependerá de los incentivos pecuniarios y profesionales que tengan éstos en el nuevo modelo policial.

En este sentido, el éxito de los cambios organizacionales internos descritos con anterioridad y reflejados en la imagen 9 depende de un sistema integral de incentivos que estimulen a los policías a desempeñar eficientemente su rol dentro del nuevo modelo policial.

Así, el primer paso sería la formación especializada del personal operativo, policías de menor jerarquía y mandos medios a través de la implementación de un instituto estatal de capacitación en materia de derechos humanos y protocolos de actuación. De la mano con lo anterior, expertos sugieren la creación de un “[...] Sistema Profesional de Carrera que los incentive con mejores sueldos, prestaciones y que fortalezca a sus instituciones y cuerpos policiacos, pues no puede perderse de vista que [...] los policías son ciudadanos. Los derechos de los policías deberían ser una pregunta fundamental: ¿cómo podemos esperar que un policía sin derechos respete los derechos ciudadanos?”<sup>239</sup>

Retomando el contenido de la imagen 9, lo estipulado en las cinco estrategias organizacionales internas muestra que el modelo de proximidad que se propone es una respuesta a la demostrada debilidad institucional local que ocasiona la innegable desconfianza que sienten los michoacanos ante la actuación de las agrupaciones policiales de su entidad. Por tanto, este modelo busca legitimar la acción institucional de los cuerpos policiales locales, de quienes los michoacanos no sólo desconfían, sino a las que incluso temen.

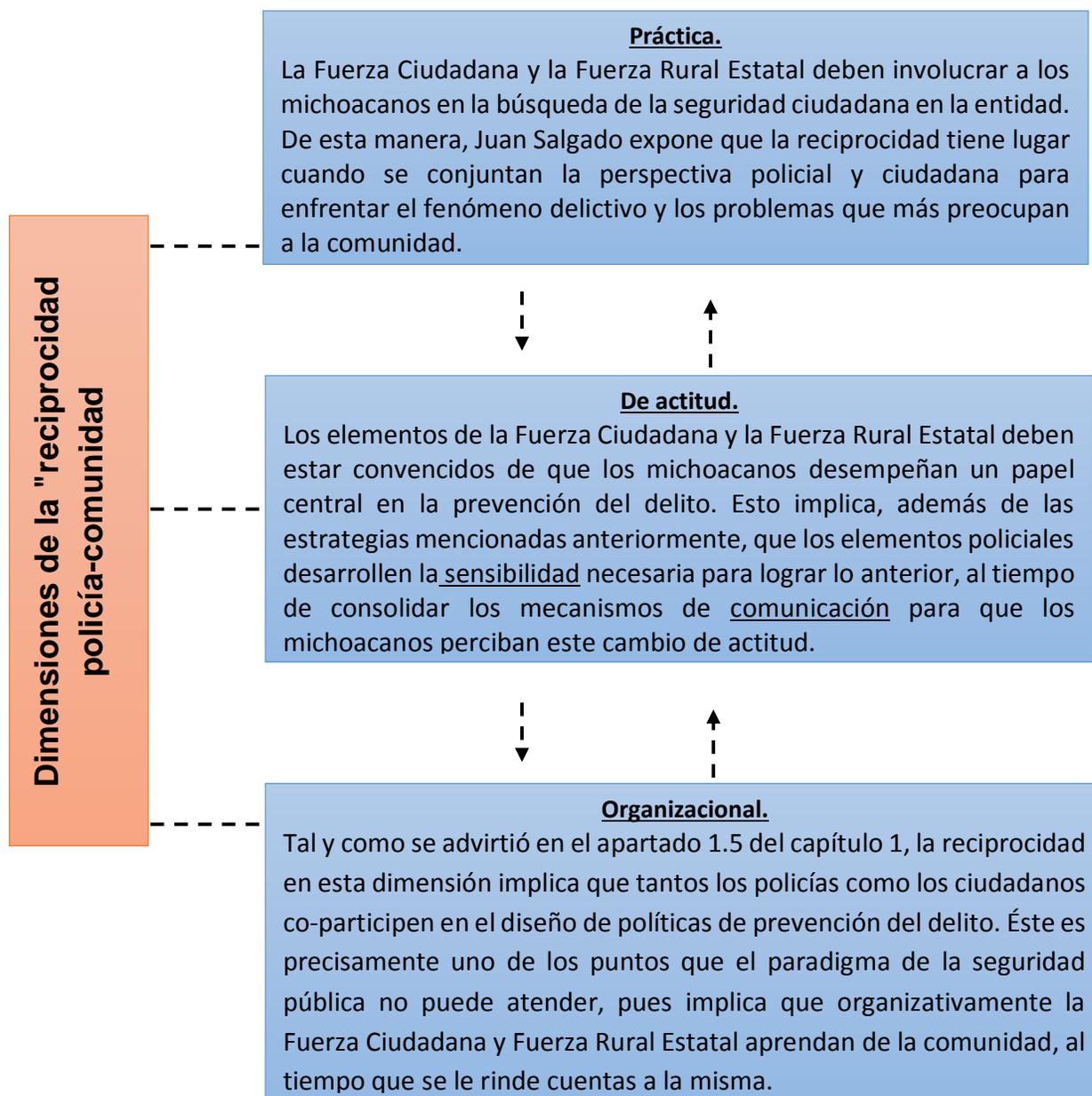
Así, en el capítulo 1 advertimos la necesidad de coproducir la seguridad ciudadana en Michoacán: el policía y el ciudadano deben ser uno en dicha tarea. En su libro *La nueva línea azul*, Jerome Skolnick y David Bayley acuñan un concepto-frase que sirve de mucho en la puesta en práctica de este modelo: “reciprocidad policía-comunidad”, concepto que permea en las dimensiones práctica, de actitud y organizativa<sup>240</sup> de nuestro modelo a proponer. Dichas dimensiones y sus implicaciones pueden esquematizarse de la siguiente forma:

---

<sup>239</sup> Rosagel, Shaila. *Policías en México requieren más sueldo e incentivos para frenar corrupción: expertos*. Sin embargo, México, 2014. [En línea] URL: <http://www.sinembargo.mx/28-09-2014/1128153>

<sup>240</sup> Skolnick, Jerome y Bayley, David (1986). Citado por Juan Salgado. *Op.Cit.*, p. 17.

Imagen 10. Dimensiones de la "reciprocidad policía-comunidad" aplicadas al contexto michoacano.



Fuente: Elaboración propia con base en las ideas de David Bayley y Jerome Skolnick (1986).

Debe quedar claro - por si aún existiese alguna confusión en torno al papel de la ciudadanía en este nuevo modelo policial- que el objetivo de este proyecto no es transferir las responsabilidades ni las competencias de las instituciones hacia la comunidad; en vez de eso, la naturaleza reside en una construcción bilateral estrecha que permita regresar la confianza de la ciudadanía a los policías y a sus instituciones.

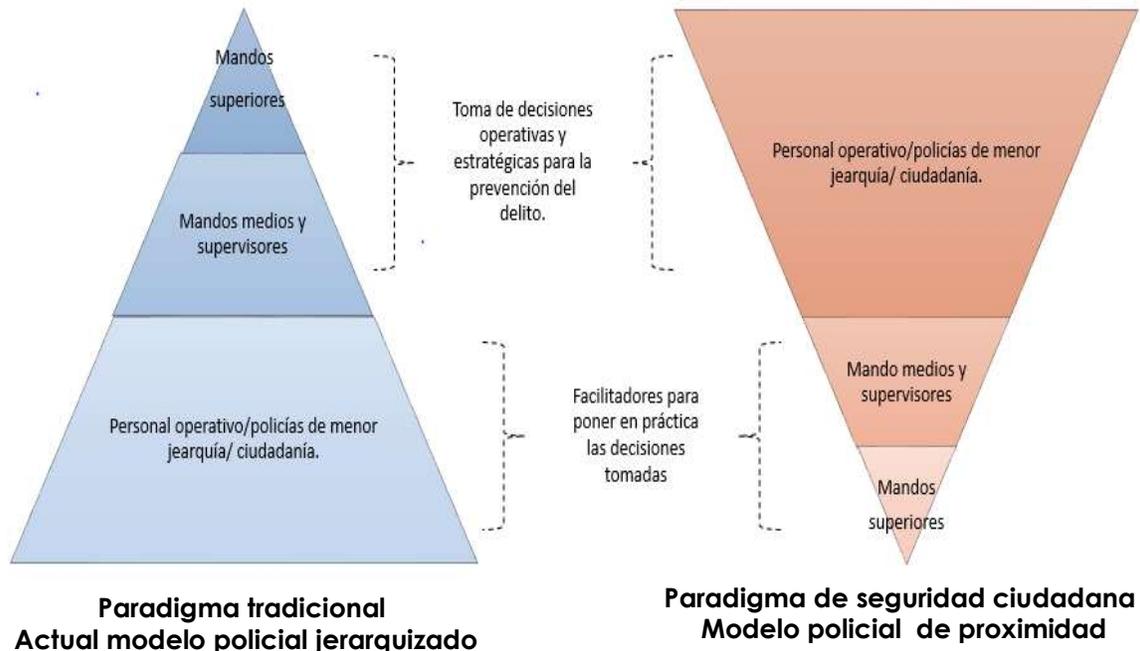
Pese a todo lo que hasta este momento se ha descrito sobre el modelo de proximidad, habrá que advertir que su implementación no sólo implica una mayor cercanía con miras a estrechar las relaciones entre policías y michoacanos, sino que de acuerdo con Juan Salgado, implica también la transformación radical de los procesos de toma de decisiones tanto en la Fuerza Ciudadana como en la Fuerza Rural Estatal. Éste es precisamente el punto porque el que anteriormente se advirtió que implementar una nueva policía estrictamente comunitaria no es aplicable en el corto plazo en Michoacán debido a las tensiones políticas y a lo apremiante del caso en mención, pero sí la puesta en práctica de un modelo de proximidad que sea adoptado por las actuales y principales agrupaciones policiales de la entidad.

En este sentido, Juan Salgado advierte que “[...] los procesos de toma de decisiones requieren que la mayor parte de éstas en materia de gestión operativa y despliegue táctico se tomen por los oficiales de menor jerarquía en consulta con la ciudadanía, de tal manera que los mandos medios y superiores sólo desempeñan un papel de gestores para llevar a cabo esas decisiones institucionalmente.”<sup>241</sup> Es decir, los supervisores dejarán de tomar las decisiones operativas y estratégicas en la prevención del delito, mismas que deberán ser tomadas por el personal operativo en conjunto con la ciudadanía, haciendo que la función policial responda a las necesidades de ésta y no a la de los mandos medios y superiores.

---

<sup>241</sup> Salgado, Juan. *Op.Cit.*, p. 14.

**Imagen 11. Pirámides de la toma de decisiones en la función policial, según paradigma.**



Fuente: Elaboración propia con base en las ideas de Juan Salgado (2010).

La implementación de un modelo de proximidad en el contexto michoacano es posible siempre y cuando exista la voluntad política e institucional para su aplicación. Además, es técnica, presupuestal, legal y legítimamente viable. No obstante, tendría que existir dicha voluntad para adaptarse a este cambio organizacional. Después de todo, las crisis sólo resultan positivas cuando de ellas emanan respuestas innovadoras que sean acompañadas de un cambio en el paradigma que las ocasionó. Concebido de esta manera, el modelo de proximidad propuesto para Michoacán es más bien un proceso que un producto.

Por otra parte, si consideramos que las políticas de seguridad ciudadana deben contemplar prioritariamente el funcionamiento de una estructura institucional municipal eficiente que garantice a la población el efectivo ejercicio de los derechos humanos relacionados con la prevención y el control de la violencia y el delito, entonces se tendrá que implementar una serie de indicadores estructurales, de procesos y de resultados que midan la gestión y desempeño de la Fuerza Ciudadana y la Fuerza Rural Estatal en las distintas localidades y/o comunidades de Michoacán bajo el modelo de proximidad.

De acuerdo con el texto *Indicadores sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*, elaborado por la Secretaría de Seguridad Pública en el Distrito Federal y la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, dichos indicadores deberán ser agrupados en generales (quejas, capacitación y gestión en general), de derecho a la seguridad ciudadana (seguridad frente a delitos y abusos por parte de agentes del orden público, confianza ciudadana en la policía y percepción sobre seguridad pública), de derecho a la libertad personal (procedimientos de detención), de derecho a la vida (privación arbitraria de la vida, uso legítimo de la fuerza y armas de fuego, desaparición forzada de personas) y de derecho a la integridad personal (trato de personas bajo responsabilidad social y tortura o tratos y penas crueles). Todos los subtemas de estos indicadores estarán dirigidos a indicar cuál y cómo ha sido el desempeño de dichas agrupaciones bajo el modelo propuesto.

Además de los indicadores anteriores tendrá que hacerse la revisión analítica de la ENVIPE, ya que finalmente ésta reflejará los avances que se tengan en materia de desempeño institucional y de percepción ciudadana. Asimismo, en la medida de lo presupuestalmente posible deberá buscarse la implementación de una encuesta local metodológicamente similar a la ENVIPE, pero adaptada al contexto michoacano y al paradigma de la seguridad ciudadana.

En síntesis, el modelo de proximidad propuesto exige que:

1. Los elementos de la Fuerza Ciudadana y la Fuerza Rural Estatal de todos los niveles jerárquicos tengan contacto con los ciudadanos de manera regular. Esto supone contar con mecanismos internos de control y anti-corrupción que permitan que esta función se realice estrictamente en el sentido estipulado en el punto siguiente.
2. Los ciudadanos participen en la identificación de los problemas; además de coadyuvar en la creación del plan de trabajo de la policía de su distrito y/o jurisdicción policial.

3. La policía sea responsable ante los ciudadanos por las acciones que ésta decida emprender, por lo que la función policial requerirá compromiso de sus elementos en el ejercicio de dicha tarea. Asimismo, deberán ser capacitados y concientizados de este cambio de paradigma. Para lograr lo anterior resulta esencial la implementación de un Sistema Profesional de Carrera que los incentive con mejores sueldos y prestaciones.
4. La influencia sea de abajo hacia arriba incluyendo a los ciudadanos.
5. El éxito se determine con base en el mejoramiento de la calidad de vida de la ciudadanía y pueda ser evaluado mediante indicadores de gestión y desempeño.

Pese a que las tendencias de reforma policial en Michoacán van en contra de un modelo de proximidad como el que se plantea, en esta investigación se insiste en la necesidad de reconcebir dichas reformas para recuperar la confianza ciudadana y así potencializar la reconstrucción del tejido social michoacano. Al final, una reforma como la que se propone puede representar una ganancia concreta para el grupo en el poder; al mostrar a los michoacanos que se estaría priorizando atender la complejidad del fenómeno delictivo por encima de las luchas de poder en la entidad.



## **Conclusiones.**

En el desarrollo del presente texto se hizo hincapié en la necesidad de restablecer el orden y la paz públicos, pero sólo como motor para garantizar el respeto de los derechos humanos fundamentales de cada michoacano. En este sentido, tanto las autoridades como los particulares son responsables de garantizar y respetar las garantías individuales, pues la verdadera seguridad es la que se percibe y por tanto no puede ser responsabilidad única del Gobierno.

Asimismo, el fenómeno de la criminalidad imperante en Michoacán (criminalidad real+ percepción de inseguridad de la misma + percepción del desempeño institucional) pone de manifiesto la apremiante necesidad de abordar dicha problemática desde un enfoque que efectivamente permee en el contexto de inseguridad claramente identificado por un alto grado de violencia y delincuencia en la entidad, pero que al mismo tiempo ayude a disminuir la desconfianza de la ciudadanía michoacana en sus instituciones locales de seguridad y procuración de justicia. Sólo entonces se combatirá a la criminalidad desde dos ubicaciones situacionales elementales para su comprensión integral; sólo entonces los michoacanos podrán sentirse seguros.

En consecuencia, en el desenvolvimiento del presente texto se realizó una minuciosa investigación documental destinada a argumentar que la seguridad ciudadana es ese enfoque que se necesita para atender la problemática aludida en el párrafo que antecede, al ser un paradigma que busca la seguridad integral de las personas en la labor policial desde una perspectiva “*ciudadanizadora*” de las políticas de seguridad. De esta manera, la propuesta realizada en función de una de las problemáticas encontradas en Michoacán sostiene que la desconfianza ciudadana en las instituciones de seguridad y procuración de justicia - y el subsecuente temor a ser víctima de algún delito- pueden ser contrarrestados a través del diseño e implementación de políticas circunscritas al paradigma de la seguridad ciudadana, mismas que potencialmente encontrarán mejores resultados si son concebidas desde el ámbito local.

Específicamente, en este trabajo se abordó lo relacionado a la reforma del modelo de operación policial imperante en Michoacán, proponiendo la adopción de un esquema de policía de proximidad en lugar de la implementación total del Mando Unificado Policial en la entidad. Visto de esta manera, se propuso la prevención del a la par del combate a la delincuencia. Es decir, atacar la desconfianza de la ciudadanía en la función policial a través de enfoques de prevención del delito y el mayor apego de la tarea policial a la ciudadanía (inmiscuyéndola en la toma de decisiones operativas de prevención del delito), al tiempo de mejorar y efficientar la forma de combatir a la delincuencia, para así potencializar la búsqueda de entornos más seguros para los michoacanos.

No obstante, la propuesta de este texto apunta más hacia el incremento de la percepción positiva del desempeño institucional y confianza en el mismo, que al combate frontal contra la delincuencia; lo que de acuerdo con Barata y Ortiz podría contribuir a reducir el número de personas victimizadas debido a que el trabajo sobre la sensación de la inseguridad y el desempeño de las autoridades resulta trascendental en el ámbito de la prevención.

Por tanto, la seguridad ciudadana abordada como mecanismo preventivo está dirigida a eliminar - o cuando menos reducir- las probabilidades de generar violencia, así como las posibilidades de que se produzcan víctimas, en tanto ofrece a los ciudadanos y elementos policiales hacer cumplir sus derechos ciudadanos y labores, respectivamente.

En términos específicos, las conclusiones por capítulo son las siguientes:

El **primer capítulo** supuso la adopción de la seguridad ciudadana como línea de política pública, cuyas características son propicias para prevenir integralmente la comisión de delitos, pero siempre advirtiendo que su implementación es idónea en ámbitos locales. Concebida de esta forma, la seguridad ciudadana se describió como un enfoque y/o paradigma que responde a una visión *antropocéntrica* de la seguridad; es decir, busca el respeto de los derechos humanos de los individuos, al tiempo que involucra a las personas en el diseño, implementación y evaluación de

las políticas de seguridad de la entidad. En dicho sentido, la búsqueda de la seguridad no debe basarse en estrategias reactivas y coercitivas, sino más bien en líneas de acción colaborativas que involucren a la sociedad – con un criterio de corresponsabilidad- en la función policial; específicamente en lo que respecta a la prevención del delito, misma que puede estar implementada bajo diferentes enfoques: situacional, comunitaria y social, siendo la comunitaria donde mayor peso tiene la participación ciudadana.

Aunque es innegable que las políticas de seguridad ciudadana - en gran parte por la naturaleza misma de ésta- se enmarcan en la etapa de prevención del delito y combate a la delincuencia (eslabón 1 del *continuum*), algunos investigadores como Juan Salgado, David Carahumaca y Franz Vanderschueren advierten que si la implementación de dichas políticas se realiza adecuadamente, se generan incentivos positivos para que los cuerpos policiales ministeriales (eslabón 2 del *continuum*) realicen convenientemente su labor. Es decir, si los policías preventivos y de combate a la delincuencia hacen bien su labor, será más fácil y efectiva la procuración de justicia y esto, a su vez, incentivará la impartición de justicia y así sucesivamente, lo que pone de manifiesto la concatenación e interdependencia de las etapas de este proceso. Es precisamente por este punto que el título de la presente investigación retoma la procuración de justicia, aun cuando la investigación se centra en la función de prevención del delito.

Las conclusiones del **segundo capítulo** muestran un contexto michoacano tenso, difícil y que, pese a las declaraciones de los actores políticos involucrados, no ha superado el conflicto. ¿Por qué? Porque el crimen organizado sigue operando con bajo perfil en Tierra Caliente y en todo Michoacán. Porque la violencia y la delincuencia no han disminuido, al tiempo que la percepción de inseguridad en la entidad sigue en aumento. Porque nuevos grupos armados - como los Viagras- han emergido a la escena pública desafiando cualquier orden que no sea el suyo. Porque la lucha entre los “*autodefensas legítimas*” y los desmovilizados e institucionalizados en la Fuerza Rural Estatal sigue presente y cada vez más violenta. Porque el enfrentamiento en La Ruana entre Hipólito Mora y Luis Antonio

Torres, así como la toma violenta del Ayuntamiento de Apatzingán por el G250, han mostrado ser la sombra de una crisis que parecía superada. Porque el arreglo institucional de la Fuerza Rural Estatal obedece a un pacto político más que a una convicción plena de acercar a los policías a la ciudadanía. Porque la desconfianza de ésta en sus instituciones de seguridad y justicia persiste. Porque la violencia y la delincuencia han sido combatidas con militarización y no con prevención. Porque éstas han sido tratadas como un asunto estrictamente de criminalidad y no de demandas sociales. Y porque simple y sencillamente las condiciones sociales, políticas y económicas actuales de Michoacán no propician el desarrollo de los michoacanos, y hay que recordar que una sociedad que no tenga garantizadas las oportunidades para desarrollarse será siempre una sociedad insegura.

En lo que respecta al **tercer capítulo**, la interpretación de la estadística proporcionada por la ENVIPE en torno a la percepción de inseguridad, desempeño, desconfianza y corrupción en las instituciones encargadas de la prevención del delito, combate a la delincuencia y procuración de justicia en la entidad, supone que el modelo policial estatal y el municipal preventivo de Michoacán ha fracasado porque los tomadores de decisiones en materia de seguridad no conocen a fondo la problemática real de la inseguridad en la entidad (criminalidad real + percepción social de la criminalidad + percepción del desempeño institucional) por lo que llevan a cabo programas infértiles e ineficientes debido a que están basados en diagnósticos erróneos elaborados desde una sola ubicación situacional; a la par de que existe una división marcada entre políticas coercitivas y preventivas, o bien, falta coordinación y complementariedad entre ambas.

Este capítulo resultó fundamental en cuanto brindó la información necesaria para saber cómo abordar el problema de la desconfianza ciudadana en las instituciones estatales; haciendo hincapié que el ámbito local está descuidado, mientras que las instituciones militarizadas gozan de una alta aprobación ciudadana. Asimismo, es precisamente una interpretación en sentido contrario de lo anterior la que *legítima* la militarización de la seguridad pública, toda vez que el michoacano común confía más en un militar que en un policía.

En consecuencia, es notable que Michoacán ha sufrido un deterioro de la confianza de los ciudadanos en sus instituciones policiales (tanto preventivas como ministeriales) como consecuencia de la incapacidad de éstas para asegurar una vida social segura y ordenada, lo que se traduce en un resquebrajamiento total del tejido social en la entidad. Es por esto que la función policial preventiva debe volver a posicionarse con fuerza dentro de la opinión ciudadana, lo que de acuerdo con esta investigación se generará a través de esquemas de participación ciudadana en dicha función. Así, resulta necesario emprender acciones políticas y administrativas para fortalecer - o en su caso reestructurar- las instituciones policiales de Michoacán, esencialmente las recién creadas *Fuerza Rural Estatal* y *Fuerza Ciudadana*.

Por último, el **cuarto capítulo** sintetiza las conclusiones de los tres capítulos previos, haciendo énfasis en que la constante respuesta gubernamental que se la ha dado a la crisis de inseguridad presente en Michoacán (más allá de las inversiones del Plan Michoacán) ha sido la militarización de la seguridad pública. Es decir, elementos del Ejército Mexicano, Marina Armada de México y Policía Federal (que son capacitados específicamente para una situación de contingencia donde la integridad del Estado Mexicano se vea comprometida) han venido realizando las funciones que deberían ejercer los policías municipales. En concordancia con lo antepuesto, este último capítulo responde las siguientes preguntas: ¿por qué no atacar el problema de la criminalidad desde el ámbito local? ¿Por qué no abordar una arista del conflicto como lo es la desconfianza de la ciudadanía en sus instituciones de seguridad y procuración de justicia para tratar de sumar a una política integral de largo plazo que ayude a reconstruir el tejido social de Michoacán? Si es claro que el paradigma tradicional de la seguridad pública ha fracasado intento tras intento en esta entidad, ¿por qué no crear un modelo policial para Michoacán que opere bajo el paradigma de la seguridad ciudadana? ¿Por qué no pensar que agrupaciones policiales sólidas y cercanas a la ciudadanía pueden brindar la confianza necesaria a los ciudadanos michoacanos para que realicen esas actividades cotidianas que han dejado de hacer por temor a ser víctima de algún delito?

En este sentido, este cuarto capítulo deja ver las ventajas de implementar estrategias de proximidad a la ciudadanía en la labor policial, pero también advierte las dificultades institucionales para adoptar lo anterior, haciendo hincapié que su implementación no es posible ni factible en el corto plazo. No obstante, y pese a que las tendencias de reforma policial en Michoacán van en sentido contrario a la adopción de un modelo de proximidad como el que se plantea, este capítulo retoma la necesidad de replantear dichas reformas para recuperar la confianza ciudadana y así potencializar la reconstrucción del tejido social michoacano. Pues al final, se plantea, una reforma como la que se propone puede representar una ganancia concreta para el grupo en el poder; al mostrar a los michoacanos que se estaría priorizando atender la complejidad del fenómeno delictivo por encima de las luchas de poder en la entidad.

En síntesis, es claro que la reforma del modelo de operación policial preventivo es urgente en Michoacán, pero también es notorio que el modelo de proximidad no parece ser política ni institucionalmente posible en el corto plazo, en tanto su puesta en práctica requiere la voluntad manifiesta de los mandos medios y superiores para invertir la pirámide de la toma de decisiones operativas y transparentar su accionar. Sin embargo, es precisamente ésta la importancia de la presente investigación, pues alienta el debate en torno a la restructuración de la función policial en la entidad, siempre pensando en el bienestar de los michoacanos.

La finalidad de las estrategias propuestas es establecer canales y vías de comunicación que incentiven la retroalimentación *ciudadanía-policiá* con respecto al análisis y evaluación de las líneas de acción co-implementadas en la función policial. Así, como afirma Nauhcatzín Bravo, si bien es cierto que el diálogo no siempre concluye en acuerdos, sí es una estrategia que facilita y además permite construir los lazos necesarios para fomentar la confianza, elemento básico para la reconstrucción del tejido social michoacano.<sup>242</sup>

---

<sup>242</sup> Bravo Aguilar, Nauhcatzin Tonatiuh. *Op. Cit.*, p. 30.

Por último, se advertirá que efectivamente hablar de esquemas de policía de proximidad es hablar de seguridad ciudadana. No obstante, es claro que esta noción trasciende la reforma de la tarea policial en Michoacán, por lo que la búsqueda de entornos más seguros basados en la sana convivencia ciudadana y el respeto a las leyes va más allá de la reforma policial. Es decir, la seguridad ciudadana definida como *el escenario social en el que todas las personas pueden gozar libremente de sus derechos fundamentales* necesita la implementación de una política social integral que garantice las oportunidades de desarrollo de la sociedad michoacana. En consecuencia, el modelo de proximidad concebido para Michoacán en esta investigación es más bien un proceso que un producto; un medio, mas no *el fin*.

Por eso, como afirma el General (R) Manuel José Bonnet Locarno en su texto *Seguridad Integral*, es necesario diseñar una política estatal de seguridad que tenga en cuenta los ámbitos multidimensional y multifuncional de la misma, al tiempo que establezca una relación estrecha con la sociedad con la intención de convertirse, en la medida de lo posible, en una aspiración estatal y, por tanto, en un asunto trascendental para el estado de Michoacán.



## **Fuentes de consulta.**

### **Libros.**

Acero, Hugo. *Los gobiernos locales y la seguridad ciudadana*. Policía Nacional de Colombia, Colombia, 2005.

Chalom, Maurice. *Et. Al. Seguridad ciudadana, participación social y buen gobierno: el papel de la policía*. Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, Canadá, 2001.

Clarke, Ronald y Marcus Felson. *La ocasión hace al ladrón. Teoría práctica para la prevención del delito* (Maite Díaz y David Saborit, trad.). Fundación Democracia y Gobierno Local, España, 2008. (Obra original publicada en Londres en 1998).

Clarke, Ronald (edit.). *Situational Crime Prevention. Successful case studies (2nd edition)*. Harrow and Heston Publishers, Estados Unidos de América, 1997.

González Placencia, Luis (coord.). *Aproximaciones empíricas al estudio de la inseguridad: Once estudios en materia de seguridad ciudadana en México*. Miguel Ángel Porrúa, México, 2007.

Jeannetti Dávila, Elena. *Institucionalización de un nuevo sistema de inteligencia para la seguridad nacional*. Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto de Administración Pública del Estado de México, México, 2007.

Lagos, Marta y Lucía Dammert. *El problema principal de América Latina*. Latinobarómetro, Perú, 2012.

Lemus, Jesús. *Mireles, el rebelde*. Penguin Random House Grupo Editorial, México, 2014. [Versión digital]

\_\_\_\_\_. *Michoacán en Guerra. Radiografía de un estado fallido*. Penguin Random House Grupo Editorial, México, 2014. [Versión digital]

México Evalúa (2014). *Prevención del delito en México, ¿dónde quedó la evidencia?*, México.

Olmedo, Raúl. *Participación ciudadana y organización vecinal*. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2007.

Policía Nacional de Colombia (2010). *Política Estratégica Operacional y del Servicio de Policía II. Desarrollo Operativo de las Unidades del Orden Táctico y Operacional*, Colombia.

Policía Nacional de Colombia (2014). *Modelo Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes*. Tomo 2.2, Colombia.

Salgado Ibarra, Juan. *Documento conceptual-metodológico sobre políticas públicas de seguridad ciudadana, capacidades institucionales para medir su desempeño y bases para el desarrollo de indicadores de esta materia*. Centro de Investigación y Docencia Económicas y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, México, 2010.

Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal y Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2014). *Indicadores sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos de la SSPDF*, México.

Vanderschueren, Franz. *Et, al. Guía para la prevención local: hacia políticas de cohesión social y seguridad ciudadana*. Organización de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, Chile, 2009.

Ziccardi, Alicia (coord.) *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Nacional de Desarrollo Social y Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, México, 2004.

### **Capítulos de libros.**

Canto Chac, Miguel. "Participación ciudadana: la gobernanza de las sociedades complejas" en José Luis Calva (edit.) *Democracia y Gobernabilidad*. Miguel Ángel Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2007.

García Cordero, Fernando. "Seguridad ciudadana y derechos humanos" en Sergio García Ramírez (coord.) *La situación actual del sistema penal en México, XI Jornadas sobre Justicia Penal*. Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2011.

Flores Simental, Raúl. "Seguridad pública, seguridad ciudadana y violencia" en Raúl Flores Simental (edit.) *Sistema Socioeconómico y Geo-referencial sobre la Violencia de Género en Ciudad Juárez. Análisis de la Violencia de Género en Ciudad Juárez, Chihuahua: propuestas para su prevención* (Vol.3). Secretaría de Gobernación, México, 2007.

Rico, José María. "El rol policial" en Lucía Dammert (edit.) *Ciudad y seguridad ciudadana en América Latina*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Chile, 2005.

Salazar, Felipe. "La prevención situacional del delito en espacios públicos urbanos: rol del gobierno local" en Lucía Dammert (edit.) *Seguridad y Violencia: desafíos para la ciudadanía*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Chile, 2007.

### **Artículos.**

Aguilar, Luis F. y María Bustelo. "Gobernanza y evaluación: una relación potencialmente fructífera" en *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 4, julio-diciembre de 2010, España, pp. 23-51.

Álvarez, Alejandro. "El estado de la seguridad en América Latina" en *Revista Sistemas Judiciales del Centro de Estudios de Justicia de las Américas*, núm. 12, mayo del 2007. Chile, pp. 70-88

Bayley, David. *Et.al.* "Race and Policing: An agenda for action" en *New Perspectives in Policing*, junio de 2015, Harvard Kennedy School, Estados Unidos de América, pp.1-13.

Escalante Gonzalbo, Fernando. "¿Puede México ser Colombia: Violencia, narcotráfico y Estado?" en *Revista Nueva Sociedad No.220*, marzo-abril de 2009, México, pp.84-96.

Maldonado Aranda, Salvador. "You don't see any violence here, but it leads to very ugly things: forced solidarity and silent violence in Michoacán, Mexico" en *Dialectical Anthropology*, abril de 2014. Estados Unidos de América. [En línea] URL:<http://link.springer.com/article/10.1007%2Fs10624-014-9335-4>

\_\_\_\_\_. "Cuando empieza la comedia" publicado en *Diario Milenio*, diciembre de 2014, México. [En línea] URL:[http://www.milenio.com/tribunamilenio/tiene\\_remedio\\_michoacan/comedia-Michoaca-comisionado\\_seguridad\\_Michoacan\\_Alfredo\\_Castillo\\_13\\_444085590.html](http://www.milenio.com/tribunamilenio/tiene_remedio_michoacan/comedia-Michoaca-comisionado_seguridad_Michoacan_Alfredo_Castillo_13_444085590.html)

\_\_\_\_\_. "Drogas, violencia y militarización en el México rural. El caso de Michoacán" en *Revista Mexicana de Sociología, Vol. 2012. No. 1*, México, pp. 5-39.

Moloeznik, Pablo y María Eugenia Suárez. "El proceso de militarización de la seguridad pública en México" en *Revista Frontera Norte*, vol. 24, núm. 48, julio-diciembre de 2012, pp. 121-144.

Ornelas, Raúl y Sandy Ramírez. "Los grupos de autodefensa en Michoacán" en *Observatorio Latinoamericano de Geopolítica*, México, 2015. [En línea]. URL: <http://www.geopolitica.ws/media/uploads/documents/los-grupos-de-autodefensa-en-michoacan.pdf>

Vite Pérez, Miguel Ángel. "Interpretaciones sobre la violencia mexicana: alcances y límites" en *Revista Espiral: Estudios sobre Estado y Sociedad*. Vol. XXII, no. 63º, mayo-agosto de 2015, México, pp. 267-278.

### **Working Papers.**

Carhuamaca, David. *Seguridad ciudadana: ¿Violencia o Paz?*, [s/f], [s/e] Working Paper.

Bonnet Locarno, Manuel José. *Seguridad Integral*. [s/f], [s/e] Working Paper.

### **Informes.**

Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (2004). "Apoyando la prevención en América Latina" en *Proyecto de Apoyo y Difusión de Programas de Prevención del Delito. Boletín no.1, octubre de 2004*, Chile.

Comisión Estatal de Derechos Humanos- Michoacán (2014). *Informe especial sobre derechos humanos en áreas del conflicto en el estado de Michoacán*, México.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2009). *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*. Organización de los Estados Americanos.

Conecta Indesol (2014). "CEPAL e Indesol discuten Macroeconomía y Derechos Humanos" en Boletín Conecta Indesol. Año 2, núm. 18, 2014, México. [En línea] URL: [http://www.indesol.gob.mx/cms/wp-content/uploads/.../conecta18\\_imprenta.pdf](http://www.indesol.gob.mx/cms/wp-content/uploads/.../conecta18_imprenta.pdf)

Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo (2014). *Criterios y líneas de acción de gobierno para el estado de Michoacán 2014-2015*, México.

Instituto Nacional Electoral y el Colegio de México (2014). *Informe País sobre la Calidad de la Ciudadanía en México*, México, pp.39-52.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. *Resultados de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2012, 2013 y 2014*, México.

ETELLEKT Consultores (2014). "Retos para el Mando Único en Michoacán" en *Reporte Ejecutivo de Inteligencia Estratégica en Seguridad*, México. [En línea] URL: <http://www.ettellect.com/documentos/retos-michoacan.pdf>

Organización de los Estados Americanos (2011). Declaración de San Salvador sobre Seguridad Ciudadana en las Américas. [En línea]

URL: [http://www.oas.org/es/centro\\_noticias/comunicado\\_prensa.asp?sCodigo=S-37](http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=S-37)

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1994). *Informe sobre Desarrollo Humano*. Fondo de Cultura Económica, México.

Sagant, Valérie y Margaret Shaw. *Informe Internacional sobre la prevención de la criminalidad y la seguridad cotidiana: tendencias y perspectivas*. Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (CIPC), Canadá, 2010.

### **Ponencias y simposios.**

Bravo Aguilar, Nauhcatzin Tonatiuh. "Mensaje de inauguración de las actividades" en *Memorias del Simposio Retos de la seguridad ciudadana y el mando único policial en Jalisco*. Universidad de Guadalajara y Congreso del Estado de Jalisco. México, 2014, pp. 28-30.

Moloeznik, Pablo. "Retos y perspectivas de la seguridad ciudadana en Jalisco" en *Memorias del Simposio Retos de la seguridad ciudadana y el mando único policial en Jalisco*. Universidad de Guadalajara y Congreso del Estado de Jalisco. México, 2014, pp. 121-139.

Peña Cortés, John Manuel. "Mando Único Policial en Colombia" en *Memorias del Simposio Retos de la seguridad ciudadana y el mando único policial en Jalisco*. Universidad de Guadalajara y Congreso del Estado de Jalisco. México, 2014, pp. 37-56.

Pindado Sánchez, Fernando. "La participación ciudadana en el ámbito local" en *Foro de alcaldes y alcaldesas por la participación en los municipios de la provincia de Badajoz*. Federación Andaluza de Municipios y Provincias/Diputación de Badajoz. España, 2012.

Prats, Joan. "América Latina y los desafíos actuales del desarrollo" en *Memorias del II Congreso Interamericano del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo*, Venezuela, 1997, pp. 1-17.

Tirado Cervantes, Alberto Erubiel. "Seguridad pública: del nuevo modelo de mando al darwinismo policial" en *Memorias del Simposio Retos de la seguridad ciudadana y el mando único policial en Jalisco*, p. 63-76.

### **Tesis consultadas.**

García Ortiz, Grisela. *Articulación de actores públicos y privados para la eficientización de la seguridad ciudadana en el municipio de Hurlingham*. [Tesis de Maestría]. Universidad Carlos III de Madrid- Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional, sede Argentina, 2000.

Jaramillo Minchel, María Cecilia. *Políticas públicas de seguridad ciudadana en Chile. Análisis del Programa Plan Comunal de Seguridad. Estudio comparado en cuatro municipios de la región metropolitana*. [Tesis de Maestría]. Universidad Nacional Autónoma de México- Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2013.

Salgado Ibarra, Juan. *Desarrollo de un modelo conceptual para las instituciones locales de policía en México*. [Tesis de Doctorado]. Universidad Nacional Autónoma de México- Facultad de Ciencias Políticas y Sociales/Facultad de Estudios Superiores Acatlán, México, 2012.

Vargas Hernández, B. Armando. *La seguridad ciudadana en los gobiernos municipales: conceptos básicos para el diseño de políticas públicas para prevenir integralmente la delincuencia en México*. [Tesis de Licenciatura]. Universidad Nacional Autónoma de México- Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México, 2014.

### **Leyes, planes y decretos.**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Cámara de Diputados (2015). [En línea].

URL: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo. Orden Jurídico Nacional (2015). [En línea].

URL: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/MICHOACAN/Constitucion/MICHCONST01.pdf>

Convenio para la integración del H. Ayuntamiento de Morelia al Mando Unificado Policial. Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo (2014). [En línea]

URL: <http://www.periodicooficial.michoacan.gob.mx/periodico-oficial/>

Decreto por el que se crea el Órgano Implementador del Plan Estratégico de Transición en Materia de Seguridad Pública en el Estado Michoacán. Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo (2014). [En línea]

URL: <http://www.periodicooficial.michoacan.gob.mx/periodico-oficial/>

Decreto por el que se crea la Comisión para la Seguridad y el Desarrollo Integral en el estado de Michoacán. Diario Oficial de la Federación (2014). [En línea]

URL: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5329743&fecha=15/01/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5329743&fecha=15/01/2014)

Decreto por el que se crea la Unidad de Fuerza Rural de la Secretaría de Seguridad Pública en el Estado de Michoacán de Ocampo. Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo (2014). [En línea]

URL: <http://www.cambiodemichoacan.com.mx/nota-232101>

Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley de la Policía Federal. Diario Oficial de la Federación (2014). [En línea]

URL: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5357363&fecha=22/08/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5357363&fecha=22/08/2014)

Iniciativa de decreto por el que se reforman los artículos 21, 73, 104, 105, 115, 116 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Cámara de Senadores (2014). [En línea].

URL: [http://www.senado.gob.mx/comisiones/justicia/docs/Audiencias\\_Seg\\_Justicia/Iniciativa\\_Poder\\_Ejecutivo.pdf](http://www.senado.gob.mx/comisiones/justicia/docs/Audiencias_Seg_Justicia/Iniciativa_Poder_Ejecutivo.pdf)

Ley de Seguridad Pública del Estado de Michoacán de Ocampo. IELSED (2004). [En línea]

URL: <http://www.ielsed.com/text/estados/michley45.pdf>

Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Cámara de Diputados (2013). [En línea]

URL: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP.pdf>

Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia. Cámara de Diputados (2012). [En línea]

URL: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPSVD.pdf>

Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Michoacán. Congreso del Estado de Michoacán (2012). [En línea]

URL: [http://transparencia.congresomich.gob.mx/media/documentos/trabajo\\_legislativo/LEY\\_ORG%C3%81NICA\\_DE\\_LA\\_PROCURADUR%C3%8DA\\_GENERAL\\_DE\\_JUSTICIA\\_DEL\\_ESTADO.pdf](http://transparencia.congresomich.gob.mx/media/documentos/trabajo_legislativo/LEY_ORG%C3%81NICA_DE_LA_PROCURADUR%C3%8DA_GENERAL_DE_JUSTICIA_DEL_ESTADO.pdf)

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Gobierno de la República (2013). [En línea]

URL: <http://pnd.gob.mx/>

Programa Sectorial de Gobernación 2013-2018. Diario Oficial de la Federación (2013). [En línea]

URL: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5326204&fecha=12/12/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5326204&fecha=12/12/2013)

Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018. Diario Oficial de la Federación (2014). [En línea]

URL: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5343081&fecha=30/04/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343081&fecha=30/04/2014)

Programa Nacional de Procuración de Justicia 2013-2018. Diario Oficial de la Federación (2013). [En línea]

URL: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5326462&fecha=16/12/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5326462&fecha=16/12/2013)

Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018. Diario Oficial de la Federación (2014). [En línea]

URL: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5343087&fecha=30/04/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343087&fecha=30/04/2014)

Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres 2013-2018. Diario Oficial de la Federación (2013). [En línea]

URL: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5312418&fecha=30/08/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5312418&fecha=30/08/2013)

Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar, y Erradicar la Violencia contra las Mujeres 2014-2018. Diario Oficial de la Federación (2014). [En línea]

URL: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5343064&fecha=30/04/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343064&fecha=30/04/2014)

Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018. Diario Oficial de la Federación (2013). [En línea]

URL: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5312420&fecha=30/08/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5312420&fecha=30/08/2013)

### **Fuentes electrónicas.**

Animal Político (redacción). *Aparece nuevo cartel en Michoacán: los Caballeros Templarios*. Animal Político, México, 2011. [En línea]

URL: <http://www.animalpolitico.com/2011/03/aparece-nuevo-cartel-en-michoacan-los-caballeros-templarios/>

Animal Político (redacción). "Perdóname, hijo: Hipólito Mora narra enfrentamiento que dejó 11 muertos en La Ruana". Animal Político, México, 2014. [En línea]

URL: <http://www.animalpolitico.com/2014/12/autodefensas-y-fuerzas-rurales-se-enfrentan-en-la-ruana-michoacan/>

Aragón, Gloria. *Lázaro Cárdenas, el mayor puerto de América Latina*. La razón, México, 2014. [En línea]

URL: <http://www.razon.com.mx/spip.php?article202067>

Borges, Tomás. *El profe del narco, líder de los caballeros templarios*. Los Ángeles press, Estados Unidos de América, 2013. [En línea]

URL: <http://www.losangelespress.org/el-profe-del-narco-lider-de-los-caballeros-templarios/>

Cámara de Diputados (2012). *Diputados de la LXIII legislatura*. [En línea]

URL: [http://sitl.diputados.gob.mx/LXIII leg/listado\\_diputados\\_gnpn.php?tipot=Edo&edot=16](http://sitl.diputados.gob.mx/LXIII_leg/listado_diputados_gnpn.php?tipot=Edo&edot=16)

Carballo, Jorge. *Va Fuerza Ciudadana por función de policía municipal*. Milenio, México, 2014. [En línea]

URL: [http://www.milenio.com/policia/Fuerza\\_Ciudadana\\_en\\_Michoacan-Policias\\_Rurales-policia\\_de\\_elite\\_0\\_356364526.html](http://www.milenio.com/policia/Fuerza_Ciudadana_en_Michoacan-Policias_Rurales-policia_de_elite_0_356364526.html)

Casillas Mendoza, Sayra. *Fuerza Ciudadana de Morelia, sin sustento*. Cambio de Michoacán, México, 2014. [En línea]

URL: <http://www.cambiodemichoacan.com.mx/nota-232101>

\_\_\_\_\_. *Justifica Segob creación de órgano implementador de seguridad pública*. Cambio de Michoacán, México, 2014. [En línea]

URL: <http://www.cambiodemichoacan.com.mx/nota-242123>

Castellanos, Laura. *Van en Apatzingán 920 muertes: clero*. El universal, México, 2013. [En línea]

URL: <http://archivo.eluniversal.com.mx/estados/2013/van-en-apatzingan-920-muertes-clero-963120.html>

Chapa, Lilian. *¿No que querían prevenir delitos?* Animal Político, México, 2014. [En línea] URL: <http://www.animalpolitico.com/bloqueros-el-blog-de-mexico-evalua/2014/05/15/que-querian-prevenir-delitos/>

CNN México (redacción). *La Gendarmería Nacional llega a la región de Tierra Caliente, Michoacán.* CNN México, México, 2014. [En línea] URL: <http://mexico.cnn.com/nacional/2014/09/09/la-gendarmeria-nacional-llega-a-la-region-de-tierra-caliente-michoacan>

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *Medición de la pobreza 2014- Programas de Cálculo y Base de Datos 2012-2014.* [En línea] URL: [http://www.coneval.gob.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza\\_2014.aspx](http://www.coneval.gob.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2014.aspx)

\_\_\_\_\_. *Medición de pobreza en México 2010, a escala municipal.* [En línea] URL: <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medici%C3%B3n/Informacion-por-Municipio.aspx>

Consejo Nacional de Población (2012). *Proyecciones y Estimaciones para 2011-2030.* [En línea]. URL: <http://catalogo.datos.gob.mx/organization/conapo>

Domínguez, Alejandro. *Estrategias en Michoacán comenzaron en 2006 y siguen.* Milenio, México, 2014. [En línea] URL: [http://www.milenio.com/politica/seguridad-estrategias\\_Michoacan-Calderon\\_Michoacan-Pena\\_Nieto\\_Michoacan-violencia\\_0\\_226177863.html](http://www.milenio.com/politica/seguridad-estrategias_Michoacan-Calderon_Michoacan-Pena_Nieto_Michoacan-violencia_0_226177863.html)

\_\_\_\_\_. *¿Quién manda en Michoacán? (Entrevista con Salvador Maldonado Aranda).* Milenio, México, 2015. [En línea] URL: [http://www.milenio.com/politica/seguridad\\_Michoacan-enfrentamientos\\_Michoacan-Michoacan-La\\_Ruana-Apatzingan\\_0\\_442755848.html](http://www.milenio.com/politica/seguridad_Michoacan-enfrentamientos_Michoacan-Michoacan-La_Ruana-Apatzingan_0_442755848.html)

El economista (redacción). *Los viágrafos, con los ojos puestos en Michoacán*. El economista, México, 2015. [En línea]

URL: <http://eleconomista.com.mx/seguridad-publica/2015/01/19/viagrafos-ojos-puestos-sobre-michoacan>

Flores, Raúl y Miguel García Tinoco. *La PGR detiene a Jesús Reyna; exgobernador interino de Michoacán declara en el DF*. Excélsior, México, 2014. [En línea]

URL: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/04/05/952413>

Grupo Reforma (Redacción). *Disputa crimen zona estratégica*. Diario Reforma, México, 2013. [En línea]

URL: <http://www.reforma.com/nacional/articulo/719/1437261/?Param=4&PlazaConsulta=reforma&EsCobertura=false&DirCobertura=&TipoCob=0>

Instituto Electoral de Michoacán (2012). *Geografía Electoral de Michoacán*. [En línea]

URL: <http://www.iem.org.mx/index.php/procesos-electorales/geografia-electoral>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2012). *Información básica por entidad federativa- Michoacán de Ocampo*. [En línea]

URL: <http://www.ciberhabitat.gob.mx/monografias/informacion/mich/default.aspx?tema=me&e=16>

Instituto Nacional del Federalismo (2015). *Reseña histórica de Michoacán de Ocampo*. [En línea]

URL: <http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM16michoacan/historia.html>

Jiménez, Carlos. *José Manuel Mireles traía marihuana y cocaína*. El economista, México, 2014. [En línea]

URL: <http://www.razon.com.mx/spip.php?article219782>

Larusso, Fabrizio. *Autodefensas e polizie comunitarie in Messico*. Carmilla-Osservatorio America Latina, Italia, 2014. [En línea]

URL: <http://www.carmillaonline.com/2014/05/23/autodefensas-e-polizie-comunitarie-in-messico/>

Márquez, Jaime. *Decapitan a cinco en Uruapan; tiran cabezas en un bar*. El universal, México, 2006. [En línea]

URL: <http://archivo.eluniversal.com.mx/estados/62434.html>

Martínez, Darío y Juan Pablo Mayorga. *10 cosas que debes saber para entender el conflicto en Michoacán*. CNN México, México, 2014. [En línea]

URL: <http://mexico.cnn.com/nacional/2014/02/13/10-cosas-que-debes-saber-para-entender-el-conflicto-en-michoacan>

Martínez Elorriaga, Ernesto. *Llegan 500 policías militares a Michoacán*. La Jornada, México, 2015. [En línea]

URL: <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2015/10/18/llegan-500-policias-militares-a-michoacan-9338.html>

Monroy, Jorge. *Fausto Vallejo se ausentará otra vez del gobierno*. El economista, México, 2014. [En línea]

URL: <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2014/06/01/fausto-vallejo-se-ausentara-otra-vez-gobierno>

Noticieros Televisa (redacción). *Gendarmería ya no está en Michoacán: Rubido García*. Televisa, México, 2015. [En línea]

URL: <http://noticieros.televisa.com/mexico/1501/gendarmeria-ya-no-esta-michoacan-rubido-garcia/>

Notimex. *Fausto Vallejo regresa a la gubernatura de Michoacán*. Divulgado por El economista, México, 2013. [En línea]

URL: <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2013/10/23/fausto-vallejo-regresa-gubernatura-michoacan>

Padrón, Patricia. *Designan a Felipe Gurrola al frente de la seguridad en Michoacán*. Quadratin, México, 2015. [En línea]

URL: <https://www.quadratin.com.mx/sucesos/Designa-Federacion-Felipe-Gurrola-al-frente-de-la-seguridad/>

Proceso (redacción). *Michoacán: gobierno de Peña responde a emergencia con más militares y policías*. Proceso, México, 2013. [En línea]

URL: <http://www.proceso.com.mx/?p=356661>

Programa de Investigación Estratégica en Bolivia (2006). *La seguridad ciudadana; entre las fronteras de lo Público y lo Privado. Una indagación sobre la participación comunitaria en la prevención del delito*. [En línea]

URL: [http://www.pieb.org/seguridadciudadana/proyecto\\_p312.htm](http://www.pieb.org/seguridadciudadana/proyecto_p312.htm).

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2014). *Desarrollo Humano*. [En línea] URL: [http://www.pnud.org.co/sitio.shtml?apc=i1----%20&s=a&m=a&e=A&c=02008#.VeZtwPI\\_Okp](http://www.pnud.org.co/sitio.shtml?apc=i1----%20&s=a&m=a&e=A&c=02008#.VeZtwPI_Okp)

Rosagel, Shaila. *Policías en México requieren más sueldo e incentivos para frenar corrupción: expertos*. Sin embargo, México, 2014. [En línea]

URL: <http://www.sinembargo.mx/28-09-2014/1128153>

Quadratin. *Los videos que han delatado a la Tuta*. Divulgado por Excélsior, México, 2014. [En línea]

URL: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/08/01/973618>

Ramírez Yáñez, Jaime. *Michoacán, dos décadas anidando el narcotráfico*. El economista, México, 2013. [En línea]

URL: <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2013/08/05/michoacan-dos-decadas-anidando-narcotrafico>

Secretaría de Comunicaciones y Transportes (2015). *Administración Portuaria Integral de Lázaro Cárdenas*. [En línea]

URL: <http://www.puertolazarocardenas.com.mx/plc25/>

Secretaría de Desarrollo Social (2015). *Padrón de beneficiarios*. [En línea]

URL: [http://www.sedesol.gob.mx/en/SEDESOL/Padron\\_de\\_Beneficiarios](http://www.sedesol.gob.mx/en/SEDESOL/Padron_de_Beneficiarios)

Senado de la República (2012). *Senadores de la LXII Legislatura*. [En línea]

URL: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=int&mn=4&sm=3>

Torres, Mauricio. *5 pendientes de Alfredo Castillo tras un año como comisionado en Michoacán*. CNN México, México, 2015. [En línea]

URL: <http://mexico.cnn.com/nacional/2015/01/15/5-pendientes-de-alfredo-castillo-tras-un-ano-como-comisionado-en-michoacan>

### **Recursos audiovisuales.**

*Conversación a fondo con José Manuel Mireles, vocero de las autodefensas* (2013).

[Video]. México: Tres punto Cero, Michoacán. [En línea]

URL: <https://www.youtube.com/watch?v=gT557qV2N8E&feature=youtu.be>

*Cartel Land. Tierra de cárteles* (2015). [Documental]. Estados Unidos de América/

México: Matthew Heineman & Kathryn Bigelow.