

Sistemas de partidos, crimen organizado y reformas políticas en México.

Pseudónimo: Pedro Antonio Figueroa

El sistema de partidos políticos en México fue diseñado para canalizar demandas sociales, procesar ordenadamente la lucha por el poder, generar gobiernos legítimos y tomar decisiones públicas, sin embargo, esta definición institucional viene siendo amenazada por el acecho constante del crimen organizado con su estela de violencia. Esta distorsión en el sistema político está provocando efectos perniciosos en la capacidad de respuesta de los gobiernos ante una demanda creciente de los ciudadanos. Los partidos no están exentos de esos efectos, sobre todo cuando son visibles los cambios en sus rutinas de lucha y acceso al poder. Y eso lleva a preguntar a la academia politológica: ¿Cómo está estudiando este fenómeno que afecta a las instituciones públicas en el cumplimiento de sus funciones sustantivas?; ¿Con qué conceptos y con cuáles categorías? ¿Qué tanto y con qué profundidad? y en perspectiva de buscar salidas al problema ¿Qué tanto perjudica la violencia criminal a los sistemas de partidos en estados con altos índices de violencia? y ¿Cuál podría ser su contribución para una reforma política que busque salidas y evitar que el problema se salga de control institucional?

No son preguntas sencillas de responder y mucho menos para proponer reformas electorales que tengan como objetivo revertir una tendencia que corre riesgo de

contaminar la lucha por el poder¹. Afortunadamente, como sugería David Easton (1993), los sistemas políticos en condiciones extremas que ponen en peligro su viabilidad hacen prevalecer el impulso natural a la persistencia y la conservación. Esa cualidad está en mayor o menor grado presente hoy en el ambiente político y si no se le pone freno puede llevar a un mayor deterioro institucional. Para comprender entonces las características de este problema, como sus efectos, es conveniente empezar revisando a quienes han buscado desde distintos paradigmas explicar el origen de un fenómeno que está alterando el modelo de desarrollo político surgido de las sucesivas reformas electorales que vienen desde 1977. Antes de continuar solo habría que agregar que este ensayo de investigación se inscribe en la tradición politológica que afirma que las “instituciones importan” y por qué importan, deben ser estudiadas para ser mejoradas.

Sistemas de partidos y elecciones

Los sistemas de partidos son para las democracias la condición *sine qua non* de la generación de representación política y formación de gobiernos. Pueden ser estos de distinto tipo, los hay que van desde el bipartidismo hasta el pluripartidismo, pero invariablemente son indispensables para la gobernabilidad democrática. Es por eso que para garantizar la estabilidad en el sistema político es importante el mayor o menor grado de institucionalización de los sistemas de partidos. Esto es que su actuación se sujete a reglas, y que la polarización o la fragmentación política, evite la falta de cooperación con el partido o coalición en el gobierno. Garantizar que el

¹ Leonardo Valdés, Presidente del Consejo General del IFE, lo alertaba a los partidos cuando señalaba que deberían cuidar el proceso de selección de candidatos para evitar los “infiltrados del crimen organizado”. Noroeste, 21 de Octubre de 2011.

gobierno debe servir también a la oposición. La institucionalización en el sistema de partido es garantía de lealtad y estabilidad en el sistema político. Esto implica que las reglas de la competencia electoral permitan el libre juego democrático entre partidos y coaliciones. Donde el que hoy pierde, mañana pueda ganar. Ahora bien, si las elecciones son el mecanismo privilegiado para generar representación política entonces los pocos sustituyen a los muchos en la toma de las decisiones de los órganos de gobierno. El representante popular debería encarnar el interés colectivo de una comunidad política. Sin embargo, para que esto suceda, es indispensable un sistema de reglas que faciliten la selección de unos candidatos postulados por los partidos políticos registrados ante la autoridad electoral. Para ello hay dos mecanismos usualmente reconocidos: los sistemas mayoritarios y los sistemas de representación proporcional, más un sistema híbrido, donde confluyen ambos mecanismos en la generación de la representación política. En cualquiera de ellos, la matriz de este ejercicio rutinario, es el voto y depende de si este es de un sistema electoral de mayoría, bloque, alternativo o segunda vuelta (Anduiza y Boch, 2004).

Votar y ser votado, son dos derechos reconocidos a los individuos en democracia. Reúnen una serie de características sociopolíticas de manera que los ciudadanos no sólo están en el padrón electoral y la lista nominal, sino pueden ser postulados a cargos de elección popular. Sabemos, además, que las elecciones se realizan periódicamente para renovar cargos de representación política y formar gobiernos. El calendario no es homogéneo varía tanto en los sistemas electorales presidencialistas como en los parlamentarios. Estos sistemas políticos tienen una larga tradición en el ejercicio del voto de forma tal que es producto de sus propios arreglos institucionales.

Independientemente de cuál sea el sistema de representación debe estar vinculado con el tema de la legitimidad para la toma de decisiones públicas. Este tipo de legitimidad racional², es lo que puede llevar o no al funcionamiento equilibrado y estable del sistema político. Luego, las elecciones no pueden tener otro propósito que no sea el de generar gobernantes legítimos y legales. Un sistema político incapaz de producirlo podría caer en el autoritarismo o lo que se denomina “democracias delegativas” (O’Donnell; 1994), esto es, un tipo de democracia donde es electo un ejecutivo fuerte que puede llegar a cumplir con los procedimientos mínimos de una democracia pero su instinto institucional es imponerse sobre los otros poderes (legislativo y judicial). También estarían las “democracias defectuosas”³ que han permitido a la Unidad de Inteligencia de The Economist, elaborar un índice del desarrollo de la democracia en 165 países y de acuerdo a su informe de 2010, México ocupa el lugar 50⁴ que corresponde al sector de democracias defectuosas. Este tipo de sistemas democráticos podrían deslizarse en lo que se conoce como “Estado paralelo” (Briscoe, 2008), es decir, un tipo de Estado que se caracteriza porque los intereses del crimen organizado permean el sistema político de manera que es difícil saber dónde empieza el poder de uno y donde termina el del otro, y en esa línea de análisis están los trabajos de Edgardo Buscaglia

² Max Weber (1992)

³ Merkel, Wolfgang y Croissant, Aurel (2001); Puhle, Hans-Jurgen (2002).

⁴ El *índice de democracia* decide la ubicación del país en la pequeña tabla que se muestra a continuación:

1. Democracias plenas—Entre 8 y 10 puntos.
2. Democracias defectuosas—Entre 6 y 7,9 puntos.
3. Regímenes híbridos—Entre 4 y 5,9 puntos.
4. Regímenes autoritarios—Menos de 4 puntos.

http://es.wikipedia.org/wiki/%C3%8Dndice_de_democracia

que lo han llevado a concluir para México en la existencia de “Estados fragmentados”⁵, que son aquellos donde el poder se encuentra dividido y seriamente determinado por esos mismos intereses, o en un sentido más amplio, por los doce indicadores utilizados en el de “Estado fallido”, como lo define el Fund for Peace (2011), es decir, “como un tipo de régimen ineficaz, que no puede hacer cumplir la Constitución y las leyes, con altas tasas de criminalidad, corrupción extrema, gran mercado informal, excesiva burocracia, ineficiencia e inoperancia judicial, interferencia militar en la política y administración, ausencia, en la práctica, de líderes con formación y tradición. Puede, incluso, que en estos países se tenga el control nominal militar y policial en algunas partes del territorio, pero no en su totalidad, debido a la presencia de grupos armados y/o radicales que desafían la autoridad del régimen”⁶.

Es decir, estos sistemas políticos se caracterizan por vivir en constante inestabilidad e incapacidad manifiesta para generar en orden sus propios procesos de representación, como también garantizar gobernabilidad en su territorio. Estas sociedades viven entonces una anomia política que los hace fácil presa de los “enemigos de la democracia” (Huntington, 1992). Pero, ya no son sólo aquellos desafíos señalados por el entonces profesor de la Universidad de Harvard, sino los nuevos desafíos que tienen las viejas y nuevas democracias contemporáneas. Estas son aquellas provenientes de las crisis económicas que han agudizado los problemas sociales y esta provocado la emergencia de actores anti sistema y criminales. En especial aquéllos que han disparado el llamado crimen organizado

⁵ <http://nuestraaparenterendición.com>

⁶ Fuente: (www.fundforpeace.org/web/index.php)

que hoy más que nunca ponen en jaque la estabilidad de muchos gobiernos democráticamente constituidos. Para decirlo con Briscoe (2008) el término “Estado paralelo” está ahora viene siendo utilizado con mayor frecuencia para describir la existencia de un nexo clandestino entre el liderazgo político formal, las facciones al interior del aparato del Estado, el crimen organizado y/o los expertos en violencia. En términos amplios, la naturaleza de un acuerdo “paralelo” es el de distorsionar la aplicación de una política gubernamental oficial a través de la protección y promoción de los intereses de algunas facciones que disfrutaban de *profundos y duraderos vínculos* con el Estado, así como a *outsiders* que se especializan en crimen y violencia.

En definitiva, la inestabilidad a este tipo de sistema político pone en serias dificultades a los sistemas de partidos para cumplir con sus funciones intrínsecas y al ocurrir la democracia se debilita en uno de sus principales pilares que es la representación política.

Crimen organizado y sistema político

Pero, antes de continuar ¿qué debemos entender por crimen organizado? No hay una definición comúnmente aceptada, sin embargo, se reconocen en esta categoría una serie de componentes que lo distinguen de otro tipo de delincuencia. Como son la permanencia de estos grupos durante un cierto periodo, la existencia de una estructura jerárquica de mandos, una división del trabajo semejante al de una organización empresarial, y porque sus miembros usan la violencia combinada con corrupción para protegerse de las autoridades y rivales⁷. El legislador mexicano buscó entonces ser omnicompreensivo pues define al crimen organizado de la siguiente forma:

⁷ Bailey y Godson (2000)

“I. Terrorismo, previsto en los artículos 139 al 139 Ter y terrorismo internacional, previsto en los artículos 148 Bis al 148 Quáter; contra la salud, previsto en los artículos 194 y 195, párrafo primero; falsificación o alteración de moneda, previstos en los artículos 234, 236 Y 237; operaciones con recursos de procedencia ilícita, previsto en el artículo 400 Bis; y el previsto en el artículo 424 Bis, todos del Código Penal Federal;

II. Acopio y tráfico de armas, previstos en los artículos 83 bis y 84 de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos;

III. Tráfico de indocumentados, previsto en el artículo 159 de la Ley de Migración;

IV. Tráfico de órganos previsto en los artículos 461, 462 y 462 bis de la Ley General de Salud;

V. Corrupción de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo previsto en el artículo 201; Pornografía de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el artículo 202; Turismo sexual en contra de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tiene capacidad para resistirlo, previsto en los artículos 203 y 203 Bis; Lenocinio de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el artículo

204; Asalto, previsto en los artículos 286 y 287; Tráfico de menores o personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho, previsto en el artículo 366 Ter, y Robo de vehículos, previsto en los artículos 376 Bis y 377 del Código Penal Federal, o en las disposiciones correspondientes de las legislaciones penales estatales o del Distrito Federal;

VI. Trata de personas, previsto y sancionado en los artículos 5 y 6 de la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, y

VII. Las conductas previstas en los artículos 9, 10, 11, 17 y 18 de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”⁸.

Sin embargo, esta legislación es profusa en sus conceptos no contempla la hipótesis de participación del llamado crimen organizado en actividades en el ámbito político-electoral, muy a pesar de pudiera haber grupos criminales, interesados en generar inestabilidad violentando las rutinas electorales o trastocar la voluntad popular con el subsecuente daño a las instituciones del Estado.

No obstante, habría que reconocer la existencia varias figuras delincuenciales previstas en términos genéricos en los ordenamientos electorales que persigue y sanciona la Procuraduría General de la República a través de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales y las agencias del ministerio público.

⁸ Artículo 2º de la Ley Federal contra la delincuencia organizada.

Afortunadamente la interferencia del crimen organizado en la vida institucional ha sido motivo de un trabajo académico cada vez más atento. Bailey y Godson, (2000) en un libro colectivo señero sobre México apuntan que en el medio académico estadounidense durante los años ochenta dominaban dos enfoques sistémicos⁹ para explicar la relación existente entre política y crimen organizado.

Uno, el que partía de reconocer la existencia de una delincuencia “sistémica centralizada”, es decir, un sistema coherente y centralizado que vinculaba al sistema político con el crimen organizado y donde los líderes políticos controlaban de arriba abajo esta red de alianzas, y el otro, que identificaba una delincuencia “fragmentada competitiva” que sostenía la existencia un conjunto fluido y complejo de relaciones entre el sistema político y el crimen organizado.

Ambos enfoques reconocía la existencia alianzas dinámicas entre criminales y políticos que cambiaban constantemente dependiendo de una variedad de circunstancias políticas. También tuvieron como característica común que reconocían implícitamente que el sistema político podía controlar el mundo criminal mediante diversos mecanismos de connivencia, tolerancia, coerción o exclusión¹⁰. Este control relativo logró que la transición que se inicio a finales de los años setenta, con la reforma política lopezportillista, además de que cambió el ineficiente sistema de partidos con la inclusión de nuevas formaciones, ratificó el bajo perfil del crimen

⁹ Véase Leonardo Curzio (2000).

¹⁰ Luis Astorga (2000)

organizado en los procesos políticos y cuando algunos de sus miembros se salían de control eran disciplinados con toda la fuerza de las instituciones del Estado¹¹.

Su campo al menos parecía estar claro. Como también su relación con miembros de la clase política. Sin embargo, el proceso de alternancia que se manifestó en municipios urbanos del país, así como los cambios en la composición de los congresos federal y estatal, y más tarde en los gobiernos estatales, paulatinamente fue desapareciendo el viejo pacto político criminal. En la última década, diversos académicos pero sobre todo periodistas especializados en los temas de seguridad¹², han documentado cambios en esta relación que daría pie a un nuevo tipo de delincuencia sistémica que podríamos denominar “hiper-fragmentada”, es decir, un tipo de delincuencia que si bien conserva la estructura de cárteles con sus liderazgos, también es cierto que por debajo de ellos se encuentra una red abigarrada de pequeños grupos o células distribuidos por la mayoría de los estados de la república. Estos grupos tienen un escaso control y márgenes de independencia crecientes. Esto explica en parte las 22 áreas de delitos que Buscaglia¹³ utiliza para demostrar que el crimen organizado no puede ser acotado a dos o tres expresiones, sino por el contrario debe ajustarse a una mecánica de oportunidades en las que se mueve el mundo criminal, la especialización no necesariamente riñe con la diversificación. La lógica de la reproducción ampliada del capital, desarrollada por Marx, cabe perfectamente en este esquema informal del movimiento de dinero.

¹¹ En Sinaloa, durante el gobierno de Francisco Labastida Ochoa, miembros del crimen organizado, fuera de control, buscaron intimidar a la clase política e inmediatamente fueron sometidos como una señal de hasta dónde estaban sus límites de acción.

¹² Luis Astorga (2010), Anabel Hernández (2010)

¹³ Buscaglia, Edgardo: “El fracaso de la guerra contra el narco”, diario alemán Die Tageszeitung, <http://nuestraaparenterendición.com>

Pero volviendo al tema de los pactos. Hay quienes señalan que el único tipo de relación que se ha mantenido constante desde los años ochenta es el vínculo de franjas del crimen organizado con agencias de seguridad estadounidenses (Hernández, 2010)¹⁴. En esta nueva vertiente la fluidez y complejidad de relaciones se vuelven más peligrosas ya que las organizaciones del mundo criminal han mostrado cada día una mayor independencia y esta situación las lleva a desafiar al poder político por el débil control que hay sobre las diversas organizaciones criminales, y a lo sumo, podría hablarse, como sucede incluso en medios criminales, de tolerancia del gobierno de un cártel en perjuicio de los intereses de otro. Entonces, en clave criminal si “eres amigo de mis enemigos, tu eres mi enemigo”, lo que quizá explicaría si bien no todo, sí una parte de las acciones violentas que se multiplican en regiones de uno u otro cártel criminal.

Crimen organizado y elecciones

De ser correcta las tesis sostenidas por Bayley y Godson (2000) tendríamos que las elecciones en la larga era del sistema de partido hegemónico se distinguen dos momentos estelares:

Uno, cuando las elecciones en ese periodo se caracterizaron por ser prácticamente plebiscitarias ya que fueron pocos, poquísimos, los casos donde la oposición, “paraestatal” o doctrinaria, podía obtener por sí sola triunfos de mayoría. El PRI

¹⁴ La defensa jurídica de Vicente Zambada Niebla (a) “El Vicentillo”, e hijo de Ismael “Mayo” Zambada, quien se encuentra en una prisión de Chicago, acusado de trasiego de drogas hacia Estos Unidos de Norteamérica, sostiene como principal argumento que hubo un acuerdo de intercambio de información entre el Cartel de Sinaloa y las agencias estadounidenses que daban “carta blanca de la DEA y el FBI para el trasiego de drogas a la Unión Americana”. Acusación grave a la que estas agencias no han respondido. Semanario Riodoce, 4 de septiembre de 2011.

actuaba como “aplanadora” y ganaba sin mayor problema la Presidencia de la República, las gubernaturas, los gobiernos municipales, pero por si esto fuera poco también la mayoría calificada de los congresos federal y estatales, sin faltar la grandísima mayoría de los cabildos de todo el país. Este exceso en la concentración de poder político llevó irremediablemente a una crisis de legitimidad en los comicios presidenciales de 1976. En aquel año solo el PRI llevó candidato presidencial y evidentemente fue el ganador de la “contienda” por los votos.

Dos, ante la ausencia de una oposición real y con capacidad de canalizar por la vía electoral la ola de descontento que atravesaba a la sociedad mexicana, resultó necesario una convocatoria para llevar a cabo una reforma destinada a la liberalización del régimen político (Hernández, 1997). Es decir, se buscaba fortalecer el sistema de partidos pero sin que la élite perdiera el control político. Así se abrieron causas para que nuevos partidos entraran a la competencia por los votos y mostraran rápidamente que tenían bases de apoyo en franjas de la sociedad. El PAN logró triunfos de mayoría en algunos municipios y distritos del norte y el occidente. EL PCM y sus aliados en distritos y municipios en estados pobres del país. La competencia se abrió y con ello llegaron las primeras experiencias de alternancia en los gobiernos locales como también una serie de reformas políticas que paulatinamente mejoraron el nivel de debate público y la pluralidad en los órganos de representación. Y con esos cambios, muchas de las viejas prácticas electorales fueron siendo exhibidas paulatinamente como violaciones a la ley. Una de ellas fue el del financiamiento público, que durante mucho tiempo fue una fuente inagotable de recursos económicos y en especie para el PRI. Sin embargo, luego se volvió parte

del litigio electoral cuanto favorecía la inequidad en la competencia y aunque esta siguió persistiendo por medios legales (por ejemplo, a través del criterio de distribución del financiamiento con base a los votos que obtuvo cada partido en la última elección), cierto es que dio motivo a controversias jurídico políticas históricas porque en las nuevas formas de financiamiento se usó presuntamente dinero proveniente del narcotráfico (Cabal Peniche y las elecciones de Tabasco en 1994¹⁵). Edgardo Buscaglia, ha señalado que en los últimos años el 81% de los municipios mexicanos se encuentran infiltrados por el narco y casi un 10% se encuentra bajo su control¹⁶. Incluso, señala que el 77% del dinero que se gasta en las campañas electorales proviene de los fondos de la mafia¹⁷. Estos porcentajes polémicos son materia prima para discutir los alcances que tiene la contaminación del crimen organizado en las instituciones y la vida pública. Independientemente de la confianza que susciten estos planteamientos, lo cierto es que un problema que reclama la atención de todos los actores sociales y políticos para evitar un mayor deterioro de las instituciones de la democracia.

Más recientemente se ha hecho patente de que aun cuando los presupuestos de los partidos han ido en aumento, a éstos se les señala como que seguido reciben dinero de procedencia ilegal (que va desde las aportaciones de Pemex a una campaña presidencial, o dinero procedente de organismos extranjeros, como el caso de los Amigos de Fox o hasta dinero sucio del narcotráfico en algunas campañas de gobernador y como diría el periodista Jorge Fernández Menéndez “está se da más

¹⁵ Curzio, 2000

¹⁶ http://www.youtube.com/watch?v=J4LmCZfDEKw&feature=watch_response

¹⁷ <http://nuestraaparenterendición.com>

frecuentemente en las elecciones por distritos electorales y municipios¹⁸). Lo que de ser así evidentemente estas prácticas distorsionan la naturaleza de los procesos electorales pues en el ideal debería ser una competencia exenta de motivación extrapartidarias, bajo un sistema de reglas que todos los actores se obliguen a cumplir en beneficio de la estabilidad y la gobernabilidad democrática.

Pero, no, cada vez hay un mayor número de comicios que se encuentran en la turbulencia por este tipo de interferencia y no sólo eso, también por la secuela de violencia con que ha venido acompañado, de manera que podemos hoy hablar de tres tipos de estados: Los que tienen altos, medianos y moderados índices de violencia. Esta clasificación se desprende de mediciones que han realizado organismos dedicados al estudio de la inseguridad y la violencia en México, como es el Centro de Investigación para el Desarrollo¹⁹, que diseñó el índice de incidencia del delito y violencia²⁰ y México Evalúa: Centro de Análisis de Políticas Públicas²¹ que

¹⁸ Noroeste, 8 de Octubre de 2011.

¹⁹ CIDAC Índice de incidencia delictiva y violencia, 2008.
http://www.icesi.org.mx/publicaciones/PDF/Indice_violencia.pdf

²⁰ INDICE CIDAC 2007: Homicidios intencionales por cada cien mil habitantes, Ejecuciones ene-jun 2008 por cada cien mil habitantes, Violación por cada mil habitantes, robo de vehículos, resto de delitos (incluye los no reportados)

FUENTES: Homicidio intencional, violación y robo de vehículos por cada 100 mil habitantes, elaborados con base en información del Sistema Nacional de Seguridad Pública para 2007; ejecuciones por cada 100 mil habitantes en el periodo de enero a junio de 2008, con información difundida por Reforma, 5 de julio de 2008; “Resto de delitos por cada 100 mil habitantes” se obtuvo de restar a la incidencia total de delitos (denunciados y no denunciados) captada por la Tercera Encuesta Nacional sobre Inseguridad del ICESI, los delitos reportados en las tres variables ya consideradas en otros componentes del índice (Homicidio intencional, violación y robo de vehículos

²¹ México Evalúa: Centro de Análisis de Políticas Públicas Índice de Inseguridad Ciudadana y Violencia, 2010
http://www.mexicoevalua.org/descargables/d15292_Indice-de-Inseguridad-Ciudadana-y-Violencia.pdf

trabaja con el índice inseguridad y violencia²², que con distintas metodologías y muestras han llegado a conclusiones más o menos similares sobre el crecimiento exponencial de este fenómeno que hoy sacude a la sociedad mexicana, y en particular está afectando la calidad de los procesos electorales del país. Veámoslo de cerca:

Elecciones en estados con altos índices de violencia

Estos estados son aquéllos que en sus últimos procesos electorales han manifestado los mayores niveles de inseguridad y violencia. Son estados que aun cuando la mayoría se encuentra en el norte del país igual hay de otras regiones. Ello da cuenta de cómo los problemas inseguridad y violencia se han extendido paulatinamente a lo largo y ancho del territorio nacional. Incluso, son entidades con diferentes niveles de participación en el PIB, lo que desecha cualquier posibilidad de una hipótesis vinculante con los niveles de ingreso de la población. Su pobreza o riqueza de no necesariamente implica una mayor o menor incidencia de estos problemas. Ahora

²² INDICE CAPPIICV (2010): Víctimas por cada mil habitantes, Homicidios intencionales (sin ejecuciones), Ejecuciones, Delitos a mano armada por cada mil habitantes, vehículos robados por cada mil del parque vehicular, Homicidios no intencionales por cada mil habitantes.

FUENTE: Víctimas por cada 100 mil habitantes: Sexta Encuesta Nacional de Inseguridad (ENSI-6) del Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI, 2009, p. 19)1; Homicidios intencionales por cada 100 mil habitantes menos ejecuciones por cada 100 mil habitantes, obtenido a partir de los homicidios intencionales en información del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) y las ejecuciones de la base de datos del periódico Reforma; y proyecciones de población estatal para 2009 del Consejo Nacional de Población (CONAPO), reportados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI); Delitos a mano armada por cada 100 mil habitantes, con base en ICESI, 2009; Ejecuciones por cada 100 mil habitantes con base en la información ya referida del periódico Reforma y proyecciones de población CONAPO-INEGI para 2009; Vehículos robados por cada mil del parque vehicular, SNSP e información del Registro Nacional de Vehículos; Homicidios no intencionales por cada 100 mil habitantes, SNSP; Porcentaje de mayores de 18 años que consideran inseguro su municipio o delegación, ICESI, 2009, p.39

bien, algunos de estados tienen problemas crónicos de violencia que data de décadas, sobre todo en aquellos donde por razones geográficas juegan un papel estratégico en las rutas del narcotráfico. Este es un insumo para explicar los fenómenos que han afectado y están afectando su vida cotidiana. Algunos de ellos son estados que en los últimos años han pasado de tener una inseguridad dentro de los niveles de control por las fuerzas seguridad de los gobiernos, a otro donde son insuficientes para conservar la estabilidad y la gobernabilidad. En ambos índices se ubica a Chihuahua con una violencia “muy alta” y “alta” a Baja California, Sinaloa, Quintana Roo, México, Guerrero, Distrito Federal y Durango, sólo habría que agregar que de acuerdo al índice de México Evalúa, que se nutre de información de 2010, agrega a los estados de Michoacán y Morelos. La explicación de ese proceso expansivo de un problema que durante décadas estuvo focalizado y bajo control se encuentra por un lado en los cambios que hubo en la organización del crimen organizado, y especialmente en el narcotráfico, como también en una paulatina pérdida del poder de las instituciones destinadas al combate de estas formas de ilegalidad. Ambos elementos coincidieron en los procesos de cambio político que se vivieron desde finales de los ochenta cuando los procesos de alternancia fueron ocurriendo y con ello el ascenso de las oposiciones partidarias. Esto según diversos estudios provocó que el viejo arreglo se fuera perdiendo sin que produjera uno nuevo. La lucha entre los distintos cárteles por los territorios complicó el escenario pues no solo buscaron conservar privilegios sino alterar el espacio de la competencia política. Es por eso que en muchas de las últimas elecciones estatales se han venido

presentando ataques inéditos en contra de los partidos, pero especialmente en perjuicio de candidatos a cargos de elección popular²³.

¿Qué nuevos ingredientes tuvieron los procesos electorales en los estados con altos índices de violencia? Además de lo señalado en múltiples ocasiones sobre el flujo de dinero sucio en las campañas electorales de los candidatos a cargos de elección popular, se encuentran eventos inéditos de alto impacto mediático. Asesinatos de candidatos a cargos de elección popular donde destaca el magnicidio en contra de Rodolfo Torre Cantú, quien aspiraba a la primera magistratura del estado por la coalición “Todos Tamaulipas”; ataques a locales partidarios como los ocurridos en Sinaloa en las pasadas elecciones, campañas menos a ras de tierra y más mediáticas, así mismo, campañas más volcada a la venta de imagen y transmisión de jingles que programáticas. Ineficacia por sus propias limitaciones legales de los órganos electorales para disciplinar a los actores, detener y sancionar el flujo de dinero sucio y garantizar comicios limpios, equitativos, participativos, competitivos y representativos.

Finalmente, desde el punto de vista de los partidos ganadores y perdedores en las pasadas elecciones, hay de todo estados donde el PRI consolida su posición y recupera espacios perdidos; así mismo, los hay donde el PAN gana pero igual pierde espacios y el PRD sigue retrocediendo conservando algunos de sus bastiones en el centro del país.

Elecciones en estados con medianos índices de violencia

²³ Elecciones en tiempos de guerra (2011)

En este grupo se identifican también 10 estados. Igualmente corresponden a las distintas regiones del país y los indicadores que hemos venido utilizando muestran los diferentes niveles de gravedad. No obstante, al igual que los estados con altos índices de violencia, las elecciones se celebraron con puntual oportunidad y de ellas saldrían gobiernos representativos de todos los partidos. Partidos y ciudadanos refrendaron la pluralidad política. Incluso los procesos de alternancia no dejaron de producirse en el ámbito estatal y municipal. Sin embargo, fue claro el dominio que ejerció el PRI en la mayoría de los procesos electorales, con el subsecuente retroceso de las otras fuerzas políticas. Entre los estados que encabezan este grupo se encuentran Sonora con 40.62, Aguascalientes, 35.98, Tamaulipas, 35.79 homicidios por cada 100 mil habitantes que es una ubicación extraña e algunos de ellos pero sobre todo en el último caso, por estar considerado entre los estados con más alto índices de violencia. Pero quienes elaboraron el índice lo justifican con base al periodo en que se realizó el estudio, quizá esa reserva también abarca a Nuevo León, que se ubica en quinto lugar con 31.85 (homicidios por cada 100 mil habitantes). En estos estados, si bien algunos no estuvieron exentos de las olas de violencia que los estremecieron con especial furia, no fue muy distinta la zozobra producto de la acción de los medios de comunicación que trasmitían no sólo lo que pasaba en ellos sino también en otras regiones del país. De manera que la percepción no fue directamente proporcional al grado de violencia que estaba aconteciendo en cada uno de ellos. Por ejemplo, en Nuevo León y Nayarit la percepción de la violencia es baja. La gente, aún cuando la violencia está en sus calles, por alguna razón extraña decía en aquel momento que no era muy grave. Pero igual, en ningún estado de este grupo la gente tendió a sobredimensionar la

situación que vivían, como sí ocurrió en el grupo de los más violentos. Los bajacalifornianos y sinaloenses, por ejemplo, percibían como una situación “muy violenta” cuando los indicadores hablan de que la situación no alcanzaba ese extremo. En definitiva, violencia y percepción no necesariamente van de la mano, provocando una distorsión del acontecer diario y cuando esto sucede en medio de los procesos electorales, podría estar produciendo comportamientos erráticos que oscilaban entre la esperanza y el miedo.

Elecciones en estados con moderados niveles de violencia

Finalmente, se encuentran los doce estados con niveles de violencia moderados. Igual no corresponden a una coordenada uniforme sino se encuentran distribuidos por todo el territorio nacional lo que rompe con la idea del norte violento. Entre ellos se encuentra Baja California Sur o Yucatán en las antípodas geográficas pero en la simetría pacífica. Y tienen en común bajos niveles de violencia criminal. En este grupo de estados se celebraron elecciones en los últimos años, y en general, podemos constatar la inexistencia de problemas de nueva generación que mencionamos en el primer grupo. Pero, esto, no significa que en ellos no haya la tensión que normalmente acontece en todo proceso de competencia. Sino por el contrario se dio en los marcos convencionales y de ellos resultaron los gobiernos que dirigen las administraciones públicas. Llama la atención, sin embargo, la percepción que existe en algunos de ellos donde pese a que los indicadores son moderados la percepción tiende a ser alarmante. Como son los casos de Puebla, Tlaxcala y Baja California Sur. Lo que en lógica pura no debería suceder. Nuevamente el papel de los medios de comunicación podrían estar provocando estas distorsiones que tienen

su cuota sobre los sistemas de partidos estatales y los procesos electorales que ocurren con puntual oportunidad.

En suma, en los últimos años los mexicanos hemos sido testigos de procesos de cambio y continuidad en el ambiente que rodea los procesos electorales en la mayoría de los estados de la Federación. Antes la atmósfera que creaban partidos, candidatos y los órganos electorales eran los que producían las buenas o malas noticias. Animando o desanimando, la participación de los ciudadanos. Ahora, desde hace sólo algunos años, este ambiente propio del ruido normal de la competencia, ha dado paso a otro ruido más estridente, con todo y matices, que semeja al del terror. La política se volvió peligrosa en muchos estados de la República y sus instituciones han sido insuficientes para evitar la interferencia de los actores criminales en la escena electoral. Cada vez es más notoria esta presencia a través de distintos canales que van desde el flujo dinero sucio a campañas electorales hasta la eliminación de actores políticos, lo que está provocando aquello que Briscoe (2008) denominaría los efectos del “Estado paralelo”, es decir, la interferencia de actores criminales en las rutinas democráticas. La apuesta del gobierno federal –que es la instancia constitucional de combate al crimen organizado- durante este sexenio ha sido fundamentalmente de confrontación con resultados lejos de la expectativa de los ciudadanos. Y esto ha significado directa o indirectamente una contribución mayor al ambiente de tensión que se vive en muchos de los estados y contaminan los procesos de elección a cargos de representación política.

Lamentablemente este proceso silencioso que ha venido ocurriendo con pertinaz secuencia y amenaza con extenderse a todos los rincones del país, no ha tenido su

correlato en los estudios de la ciencia política, la sociología o el derecho, de manera que hoy existen pocos estudios destinados a comprender la naturaleza de los nuevos fenómenos electorales que ocurren en una franja importante del territorio nacional. Hay una serie de preguntas sustantivas sin respuestas. Las elecciones y las instituciones electorales que fueron diseñadas constitucionalmente para garantizar una competencia entre partidos y la legitimidad de los gobernantes. Acaso ¿no están siendo insuficientes para someter a la ley las fuerzas criminales? ¿Por qué se han perdido franjas del territorio como lo reconoce la propia autoridad? ¿Por qué la política se volvió un oficio peligroso? ¿Por qué la gobernabilidad democrática está en riesgo? y ante todo, las alternativas constitucionales que se discuten en el Congreso de la Unión ¿Por qué privilegian salidas judiciales antes que políticas y sociales?

¿En cuáles ejes teórico empíricos han estado puestos la vista de los politólogos interesados en los estudios sobre violencia criminal en los temas propiamente electorales? Recientemente un grupo de colegas de distintas universidades llevamos a cabo un ejercicio de análisis de los efectos que viene teniendo la violencia en los estados con altos índices de violencia criminal. Los ensayos escritos al calor de las contiendas electorales del 2010 integran la obra que coordinó Hernández (2010). En todos ellos hay intentos serios no sólo por describir una realidad que merece ser revisada para no olvidarnos de ella, sino para empezar a tener un marco sustantivo capaz de leer con lentes analíticos estos fenómenos de nueva generación.

Y es que cuando estamos iniciando la segunda década del siglo XXI, parece que la historia nos está jugando una mala pasada, pues cuando los académicos deberían

estar ocupados en los problemas de la consolidación democrática; el tema de la violencia cada día más se hace presente en la vida pública de los mexicanos y está tocando lamentablemente los sistemas de partidos, las campañas electorales, los políticos y la agenda de las instituciones de representación política.

Y esto ocurre con puntual oportunidad, aun cuando se diga oficialmente que no somos un Estado fallido y mucho menos que como país avanzamos hacia la *colombianización*, lo cierto es que la violencia ha crecido en forma exponencial en muchas regiones del país.

Este énfasis ha propiciado un cambio en la agenda académica de los estudios electorales, producto de tres procesos en marcha: Uno, el gobierno de la República desde el inicio de este sexenio fincó su estrategia legitimadora en la lucha contra la inseguridad, que es quizá la más sentida en la mayor parte del país, como lo demuestran los diversos estudios demoscópicos desde las elecciones presidenciales de 2006, lo que habría de provocar una reacción del crimen organizado destinada a generar inestabilidad en la vida social y política de la mayor parte del territorio nacional. Dos, las elecciones, que tradicionalmente cumplen la función de generar representación y canalizar demandas a través de partidos y candidatos, se encuentran en entredicho tanto por la llamada crisis de representación, como por la incapacidad para disminuir los niveles de violencia y, por último, no solo se vive esta crisis sino miembros de la clase política se volvieron objeto de las agresiones del crimen organizado, lo que tiene un efecto importante al menos en el ánimo de los ciudadanos y militantes, como también plantea nuevos desafíos a los mecanismos de selección de candidatos y las campañas electorales.

Reformas políticas y electorales

¿Dónde se encuentran los incentivos que hacen que grupos del crimen organizado se interesen en influir o incluso promover candidatos a cargos de elección popular? ¿Y qué debería hacer el Estado mexicano para reforzar el control constitucional en materia electoral? Son dos preguntas que intentaremos responder para plantear salidas posibles en materia de reforma político electorales.

Incentivos

De acuerdo a los estudios que prohicieron Bailey y Godson (2000) y otros más recientes (Hernández, 2010), la relación entre políticos y crimen organizado en las últimas dos décadas sufrió una transformación profunda pues éste que tenía una relación subordinada, paulatinamente –y en buena medida, por la incertidumbre que propiciaron los cambios políticos en los círculos criminales- fue cambiando hacia una actitud más activa y agresiva. Lo que había en los entretelones de esa relación no era otra cosa que garantizar impunidad y protección para operar en los territorios que tenían asignados para el desarrollo de sus actividades. Los procesos de alternancia política y la lucha por los territorios modifico la vieja relación en el sentido de buscar nuevos interlocutores por medio de la lógica criminal de “plata o plomo”. Ese dilema metálico que hay quienes lo asocian solo con las policías, pero es válido también para actores que son los responsables políticos de los territorios donde operan los grupos criminales. Entonces, el incentivo sigue siendo el mismo, tener garantías de impunidad y protección que no necesariamente se logra, provocando en cualquiera de las hipótesis una tensión sobre el sistema político. Así el mismo sistema político

debe encontrar salidas para evitar mayor deterioro institucional como lo han hecho países que tienen o tuvieron problemas similares.

La experiencia de Italia y Colombia los ha llevado a reforzar su régimen democrático, de manera que ante los riesgos de un mayor deterioro de las instituciones se activa el resorte de la perseverancia para la conservación y fortalecimiento del sistema político. Eso, como lo dice Edgardo Buscaglia en una entrevista (2009), ha llevado a estos países a adoptar medidas en varias direcciones mucho más allá de las propiamente policiales. Para ello sus legislativos han reformado sus Constituciones y leyes secundarias de manera que han atacado en varios frentes. Pero muy especialmente los flujos de dinero sucio en las distintas esferas de la vida pública. Claro, entre ellas las que tienen que ver con las propiamente político-electorales, y éstas en relación a los sistemas de partidos tendrían que reforzarse al menos en seis dimensiones mediante reformas legislativas.

Medidas de control constitucional

-Procesos de selección interna de candidatos: En México tenemos que dar pasos hacia una ley de partidos políticos en donde se establezcan criterios jurídicos comunes en esta materia. Si bien existen principios constitucionales que deben prevalecer en los institutos políticos, sus estatutos presentan diferentes mecanismos de selección de candidatos. Sigue, además, prevaleciendo en la mayoría de ellos una gran discrecionalidad de manera que un reducido número de personas agrupadas en los Consejos Ejecutivos Nacionales quienes deciden sobre las

candidaturas a cargos de elección popular²⁴. Esta discrecionalidad es puerta abierta para que intereses extrapartidarios pudieran buscar promover candidatos que respondan a intereses distintos a los de la mayoría de los miembros de un partido político, y va en contra de lo que dispone la Constitución, de que los “partidos son entidades de interés público”. También, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con una reforma de este tipo tendría mayores competencias para que estos procesos se celebren en conformidad de lo que dispone la ley en materia del sistema de partidos. Se ha argumentado que esto significaría una interferencia en la vida interna de los partidos, sin embargo, el Estado mexicano debe proteger que estas instituciones se conduzcan conforme a un sistema de reglas dentro del marco constitucional.

Candidaturas independientes: El reciente acuerdo que convinieron las fracciones parlamentarias de reformar la Constitución para que después del proceso electoral del próximo verano haya margen legal para este tipo de candidaturas ciudadanas, obliga a reglamentarlas de manera que lo que vale para los partidos y sus candidatos, sirva igualmente para quienes desde fuera de los partidos aspiran a un cargo de elección popular. A cargo igual, derechos iguales. Las candidaturas independientes bien orientadas pueden ser un contrapeso al absolutismo de los partidos como también a las promociones que pueden llegar desde los círculos criminales.

²⁴ La reciente definición de las candidaturas a cargos de elección popular entre los principales partidos que van competir en 2012 es la mejor prueba de que hay una elevada discrecionalidad de los organismos dirigentes.

-Precampañas y campañas constitucionales: El financiamiento de este tipo de actos de partidos, obliga a una supervisión interna más rigurosa de lo que gasta realmente cada candidato en su proceso de promoción y esto implica exigir desde la ley a los partidos mayor información de los gastos de sus candidatos. Más allá de lo que le destine su partido para conseguir los votos tanto dentro como fuera de él. Evitar la doble contabilidad en este renglón. Este momento es donde existen los mayores riesgos para que dinero sucio se introduzca en los circuitos electorales. Es más, podría afirmarse sin temor al equívoco, que es cuando fluye el dinero ilegal en perjuicio del sistema de partidos y el sistema de representación.

-Informes de gastos de campaña: Un ámbito poco atendido porque corresponde a la reglamentación que se da en los organismos electorales, es el de los informes que presentan los partidos de sus gastos en las precampañas y campañas constitucionales. Con respecto a esto, la ley reglamentaria debiera introducir exigencias más estrictas en estos informes, incluso prever cotejos que podría hacer el órgano electoral en este tipo de gastos. Es decir, contar con fuentes de información alternativas, para no estar sujetos exclusivamente a lo que interesadamente presenta el partido político sobre los gastos de campaña de sus candidatos a cargos de elección popular. Este tipo de control debería ser un continuum durante las campañas de manera que cuando un candidato rebase los topes de campaña pueda ser reconvenido para ajustarse a los ordenamientos legales y los acuerdos en los organismos electorales.

-Calificación de la elección: Esta fase que parece operar bajo el mal principio de “golpe dado, ni dios lo quita”, debiera ocurrir cuando son evaluados y dictaminados

los informes de los partidos sobre sus candidatos a cargos de elección popular. No puede ser posible que solo se desahogue una parte de la fase procesal de los comicios. Debe incluir lo que informen los partidos y dictamine la autoridad electoral. Prevalecer el principio de constitucionalidad de todos los actos electorales incluidos aquéllos que ocurren una vez concluida la fase de calificación de la elección.

Campañas negativas: Aun cuando la Constitución establece que están prohibidas, debiera ser revisada esta disposición legal y en su caso reglamentarlas, como ocurre en otros países del mundo o como se tolera en democracias consolidadas, bajo el principio de que quien acusa está obligado a probar. El derecho a saber es tan importante como el derecho a decidir. El ciudadano debe tener la mayor información sobre quiénes son, y cuál es la trayectoria personal y política, de los candidatos que proponen a los ciudadanos, partidos y coaliciones. Así mismo, garantizar el derecho a la información que es un valor tácito e implícito en cualquier democracia.

En suma, los efectos que está teniendo el crimen organizado sobre los procesos e instituciones electorales, como en los sistemas de partidos, plantean la necesidad de reforzar las instituciones de la democracia a través de un gobierno de leyes en la lucha contra la corrupción y la impunidad en materia electoral; favorecer la rendición de cuentas de los gobernantes y estimular el control de la sociedad sobre quienes detentan un cargo de representación política.

No aprovechar esta oportunidad que nos brinda una crisis que ha provocado la reacción de franjas de la sociedad, significaría no solo confirmar que somos un pueblo pusilánime sino destinado a ver cómo se deterioran impunemente las

instituciones de la República y con ella la vida cotidiana de la mayoría de los mexicanos.

Bibliografía

-Anduiza, Eva y Agustí Bosch (2004) Comportamiento Político y Electoral, Ariel, Barcelona.

-Bailey, John y Roy Godson (2000) Crimen organizado y gobernabilidad democrática. México y la franja fronteriza, Grijalbo, México.

Bravo Aguilar, Nauhcatzin y García Murillo, José G. (2010) Política Criminal y Globalización, Universidad de Guadalajara, Universidad de Deusto y Universidad Nacional de Rosario. México.

-Beetham, David (ed.) 1994 Defining and Measuring Democracy (Nueva Delhi: sage publications).

-Briscoe, Iván, (2008) La “proliferación” del Estado Paralelo. FRIDE working paper, Núm. 71 <http://es.scribd.com/doc/40484230/La-proliferacion-del-Estado-Paralelo>. -- Buscaglia, Edgardo: “El fracaso de la guerra contra el narco” diario alemán Die Tageszeitung, <http://nuestraaparenterendición.com>

-Easton, David (1993) Esquema para el Análisis Político, Amorrortu, Buenos Aires.

-Fernández Menéndez, Jorge (2001). El otro poder, Aguilar. México,

-Hernández, Anabel (2010) Los Señores del Narco, Grijalbo actualidad. México.

-Hernández Norzagaray, Ernesto (2010) Elecciones en Tiempos de Guerra, Universidad Autónoma de Sinaloa. México.

-Huntington, Samuel (1994) La tercera ola democratizadora, La democratización a finales del siglo XX (Barcelona: Ediciones Paidós.

Cfr. Merkel, Wolfgang y Croissant, Aurel (2001): “La democracia defectuosa como régimen político: instituciones formales e informales”, en Maíz, Ramón, (ed.): *Construcción de Europa, Democracia y Globalización*, Vol. 1, España, Universidad de Santiago de Compostela.

-Meyer, Lorenzo, “Narcoinsurgencia, la guerra sin utopía”, Noroeste, 30 de septiembre de 2010.

-O'Donnell, Guillermo, “Delegative Democracy”, Journal of Democracy (5:1, enero 1994), 55-69. 1994 National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press.

Puhle, Hans-Jurgen (2002): “Problemas de consolidación democrática y democracias defectuosas”, en *Revista TOP*, Buenos Aires.

Fuentes documentales:

-Fondo para la Paz (www.fundforpeace.org/web/index.php)

-Ley Federal contra la delincuencia organizada

-Unidad de Inteligencia de The Economist

http://es.wikipedia.org/wiki/%C3%8Dndice_de_democracia

-CIDAC Índice de incidencia delictiva y violencia, 2008.

http://www.icesi.org.mx/publicaciones/PDF/Indice_violencia.pdf

-Tercera Encuesta Nacional sobre Inseguridad del ICESI, los delitos reportados en las tres variables ya consideradas en otros componentes del índice (Homicidio intencional, violación y robo de vehículos.

-México Evalúa: Centro de Análisis de Políticas Públicas Índice de Inseguridad Ciudadana y Violencia, 2010.

http://www.mexicoevalua.org/descargables/d15292_Indice-de-Inseguridad-Ciudadana-y-Violencia.pdf

-Sexta Encuesta Nacional de Inseguridad (ENSI-6) del Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI, 2009)