

UNA PERSPECTIVA ESTRUCTURAL FUNCIONALISTA DEL ESTADO DE DERECHO Y LA SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO*

Felipe Carlos BETANCOURT HIGAREDA**

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Las diversas aportaciones académicas sobre la debilidad del Estado de derecho y de la seguridad pública en México.* III. *Las aportaciones de Edgardo Buscaglia y John Bailey.* IV. *Una aproximación estructural funcionalista sobre la vigencia del estado de derecho en México y América Latina.* V. *Conclusiones.* VI. *Fuentes de consulta.*

I. INTRODUCCIÓN

Diversos académicos consideran que el problema de la debilidad del Estado de derecho en México y Latinoamérica no solamente es complicado de resolver, sino incluso de comprender; por lo mismo, algunas preguntas, que todavía están en la agenda de investigación de científicos sociales, son parecidas a las siguientes ¿por qué existe todavía en México y en Latinoamérica tanta corrupción, abuso de poder, violencia, criminalidad, rendición de cuentas deficiente e inseguridad humana? ¿Cómo sucedió que esta región del mundo ha llegado a este lamentable estado que afecta profundamente a la inmensa mayoría de su población? ¿Cómo podríamos explicar esta lamentable situación?

* El presente texto es una versión revisada y actualizada del capítulo “Marco teórico sobre la debilidad del Estado de Derecho y la seguridad pública en México y América Latina”, en el libro *La nueva nao: de formosa a América Latina. Reflexiones en torno a la globalización desde la era de la navegación hasta la actualidad* (Lucía Chen y Alberto Saladino García, 2015) publicado por el Instituto de Posgrado de las Américas de la Universidad Tamkang.

** Doctor en filosofía (DPhil) por la Universidad Metropolitana de Manchester, Reino Unido; profesor investigador de tiempo completo adscrito al Centro de Investigación en Ciencias Jurídicas, Justicia Penal y Seguridad Pública de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma del Estado de México; profesor con reconocimiento de perfil deseable PRODEP y candidato a investigador nacional del Sistema Nacional de Investigadores del Conacyt. Correo electrónico: fbetancourth@uaemex.mx.

Pero quizá la más importante pregunta de investigación que todavía hace falta resolver satisfactoriamente es la siguiente: ¿Cómo podría México y otros países de Latinoamérica solucionar su problema dramático de debilidad del Estado de derecho e inseguridad pública?

No es casual que cada vez más científicos sociales se concentren en estudiar los problemas derivados de la debilidad del Estado de derecho de México y América Latina, sobre otros aspectos de su respectiva vida política, económica y social. Por ejemplo, mientras hace pocos años la tendencia de estudio en la ciencia política, sobre México, eran temas relacionados con la transición hacia la democracia, o con la nueva dinámica de interacción entre los partidos políticos mexicanos, o con el federalismo fiscal, o con los desafíos de la gobernabilidad en el nuevo contexto multipartidista, o con la competitividad electoral de los partidos mexicanos, en la actualidad diversos juristas, politólogos y demás científicos sociales se concentran en estudiar el impacto de la corrupción, la opacidad, la inseguridad y la violencia en la gobernanza democrática de nuestro país, para así estar en posibilidad de explicar satisfactoriamente su actual dinámica política, social e incluso cultural.

Para entender la importancia de la solidez del Estado de derecho en el desarrollo de una nación, comenzaré afirmando que existe consenso académico de que la forma de gobierno democrática no puede desarrollarse en un ambiente de gran corrupción pública y de profunda inseguridad ciudadana, como el que actualmente existe en México y varios países de Latinoamérica, ya que esta situación impide la presencia de las condiciones necesarias que permiten a esta forma de gobierno funcionar eficientemente.

En efecto, diversos teóricos de la democracia, desde Aristóteles hasta Jürgen Habermas, han afirmado que esta particular forma de gobierno se basa en el derecho (la justicia, en la terminología aristotélica), o en la legalidad (desde la perspectiva positivista de Hans Kelsen), o en el Estado de derecho (*Rechtsstaat*, según la escuela jurídica alemana del siglo XIX, iniciada por Robert von Mohl), a través del cual, el comportamiento externo de las personas (físicas y morales) está regulado por normas heterónomas, externas, bilaterales y coercibles que contribuyen al bien común (o desarrollo integral) de los respectivos Estados o comunidades políticas, el cual constituye la finalidad última de las políticas públicas implementadas dentro de un Estado en cualquier orden de gobierno.

Por otra parte, la debilidad del Estado de derecho significa para México, en términos reales, la seria vulnerabilidad de los derechos humanos y la generación de comportamientos, como la opacidad, la amplia discrecionalidad en el manejo de recursos públicos, la cultura clientelar extendida, la violencia extrema, etcétera, las cuales poco a poco destruyen la confianza

social necesaria para la convivencia civilizada y la sinergia debida para el desarrollo de las naciones latinoamericanas.

Por esta razón se vuelve indispensable construir un marco teórico consistente que permita al académico, al analista, al legislador y al Poder Ejecutivo respectivo, inferir racionalmente la estrategia que debe ponerse en marcha para robustecer la vigencia y eficacia del Estado de derecho a lo largo y ancho de México y Latinoamérica.

Por lo anterior, la presente investigación intenta sintetizar las contribuciones académicas sustanciales en materia de seguridad pública y de debilidad del Estado de derecho en México y América Latina, con el objetivo de construir, a partir de ellas, un marco teórico consistente con esta realidad que es objeto de estudio, que sirva para el diseño de políticas públicas acertadas y eficientes en esta materia.

Este marco explicativo estará fundamentado en las observaciones empíricas e investigación científica de varias autoridades en la materia: John Bailey (2014), Edgardo Buscaglia (2013), Viridiana Ríos (2012), Shanon O' Neil (2009), Peter Andreas (1998), Beatriz Magaloni (2003), entre otros varios.

Al comparar y contrastar las aportaciones científicas de cada uno de estos autores, podremos encontrar su base común, sus puntos de contacto, sus similitudes, pero también sus diferencias, todo lo cual nos ayudará a reflexionar y desarrollar la teoría objeto de la presente investigación.

Aunque en una etapa posterior la teoría que se propondrá en el presente capítulo podría ayudarnos a desarrollar diversas investigaciones inéditas, o para comprobar nuevas hipótesis, o para desarrollar nuevos argumentos sobre aspectos de la debilidad del Estado de derecho que todavía no se han estudiado profundamente hasta el presente como, por ejemplo, el surgimiento de las autodefensas ciudadanas en diversas entidades federativas de México, por el momento, en el presente texto nos servirá para desarrollar una respuesta consistente para la siguiente pregunta de investigación: ¿Qué clase de políticas públicas son las más pertinentes, viables u oportunas para vigorizar la vigencia del Estado de derecho y de la seguridad pública en México?

II. LAS DIVERSAS APORTACIONES ACADÉMICAS SOBRE LA DEBILIDAD DEL ESTADO DE DERECHO Y DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO

Viridiana Ríos Contreras (2012: 7) sostiene que el proceso de *democratización* (o alternancia partidista en el poder, como algunos académicos preferirían denominar mejor) en México provocó en forma no intencional el efecto de

proporcionar incentivos económicos a los grupos del crimen organizado para ganar territorios a sus respectivos rivales, ya que la falta de coordinación política y policiaca entre los distintos órdenes del gobierno mexicano no permitió contener los conflictos e imponer disciplina frente al régimen político a los grupos criminales.

Otro reconocido académico estadounidense en la materia, Peter Andreas (1998: 160), afirma que el tráfico de drogas hacia los Estados Unidos de América se ha convertido en un negocio tan lucrativo para los cárteles mexicanos que esta actividad económica ha fomentado inevitablemente la *corrupción* desintegradora, no solamente dentro de las organizaciones criminales, sino también al interior de las instituciones policiacas y de procuración de justicia mexicanas.

En otras palabras, la creciente corrupción de las instituciones policiacas y de procuración de justicia, así como la progresiva inseguridad pública en México, mantienen una correlación positiva con la creciente competencia violenta entre grupos del crimen organizado para obtener ganancias exorbitantes del tráfico de drogas hacia los Estados Unidos.

Por su parte, Shanon O'Neil (2009), reconocida académica del *Council on Foreign Relations* de los Estados Unidos, considera que la gran rentabilidad del narcotráfico hacia los Estados Unidos favorece la cada vez más sofisticada estructura operacional y la profesionalización del crimen organizado en México, y al igual que Ríos Contreras, O'Neil (2009: 65 y 66) considera que el proceso de *democratización* (o como algunos académicos mejor preferirían denominar: alternancia partidista en el poder) en México ha causado el efecto no intencional de “alterar los sistemas de *soborno* entre narcotraficantes y oficiales de gobierno”, detonando de esta forma la violencia como mecanismo para mantener las habituales ganancias y actividades del crimen organizado, especialmente en las entidades federativas que se convirtieron estratégicas para el tráfico de drogas, es decir, las entidades federativas de la frontera norte que han experimentado alternancia partidista en el poder a nivel municipal o estatal (Chihuahua, Baja California, Nuevo León, Tamaulipas, Coahuila, Sonora, etcétera).

La explicación que ambas autoras (Ríos Contreras y O'Neil) nos ofrecen sobre el incremento áspero de la *violencia* y la *inseguridad* en México, a partir de la primera alternancia partidista en la Presidencia de la República (2000), se podría resumir en los siguientes términos:

La alternancia partidista en el orden federal, estatal y municipal en nuestro país, a partir de 1997 y 2000, alteró la antigua estructura clientelar creada entre el régimen político mexicano y el crimen organizado, la cual contenía la violencia y la inseguridad derivada del crimen organizado a

niveles tolerables, asimismo, esta alternancia partidista, en los distintos órdenes de gobierno, provocó también: *a)* La falta de coordinación policíaca para perseguir y castigar adecuadamente a las diferentes organizaciones criminales; *b)* la complicidad de miembros del crimen organizado con oficiales de gobierno municipales y estatales en contra del esfuerzo persecutorio de las autoridades federales; *c)* la imposibilidad de cumplimiento de los anteriores acuerdos corruptos entre políticos y criminales que existieron durante el régimen hegemónico *posrevolucionario*, así como, y *d)* la falta de vigencia de las anteriores reglas informales del régimen hegemónico *posrevolucionario*, para resolver disputas entre los distintos grupos del crimen organizado, etcétera.

Otra académica reconocida internacionalmente en la materia, la doctora Beatriz Magaloni (2003: 282), mexicana y actualmente profesora de la Universidad de Stanford en los Estados Unidos, sostiene que a menos que el sistema de procuración de justicia adquiera auténtica autonomía política y profesionalidad, el *Estado de derecho* no podrá ser energéticamente hecho respetar y cumplir en nuestro país.

De hecho, y según Magaloni (2003: 269), este respeto al *Estado de derecho* representaría la conquista de sus dos dimensiones básicas: la dimensión de *libertad civil y política* y la dimensión de *seguridad pública*, las cuales frecuentemente acarrearán un dilema para un régimen político que no posee un óptimo diseño institucional para la procuración de justicia, de cuál sacrificar para lograr la otra, porque según la experiencia histórica de varios países que han probado la transición a la democracia, la *libertad civil y política* a veces se logra al precio de la *seguridad pública* y viceversa (Magaloni, 2003: 278).

Por otra parte, el trabajo de Dube, Arindrajit *et al.* (2013: 397) publicado en la prestigiosa revista académica *American Political Science Review*, contribuye también en la construcción de un marco teórico consistente para explicar el incremento de la violencia e inseguridad en México. Esta investigación posee un carácter político-económico, ya que los autores vinculan la oferta de armas de los Estados Unidos con la demanda de violencia en México (ambos fenómenos podrían considerarse económicos), y su artículo demuestra una correlación positiva entre ambas variables “económicas”. Esta investigación comprueba la hipótesis de que la mayor oferta de armas en y desde los Estados Unidos tiene una correlación positiva directa con una mayor violencia criminal en México, especialmente en la frontera norte del país.

Basados en esta literatura académica, podríamos argumentar inicialmente, que la expansión de la violencia e inseguridad en México desde 2000 a la fecha, se debe a la conjunción de los siguientes factores:

- a) Empobrecimiento severo tanto en las zonas rurales como urbanas.
- b) La escasez de oportunidades de trabajo y de educación para la gente joven.
- c) La gran rentabilidad económica del tráfico de drogas provocada por la gran demanda de drogas en los Estados Unidos y en el mundo desarrollado.
- d) La prevalencia de un diseño institucional deficiente que impide la autonomía política y la profesionalización del Poder Judicial y de las procuradurías de justicia en México.
- e) La perturbación de la estructura clientelar, creada por el *antiguo* régimen autoritario en México, que mantenía controlado y cooptado al crimen organizado.
- f) La pobre coordinación política y policíaca, debido a la diversidad partidista en los órdenes del gobierno mexicano, para hacer cumplir o respetar el Estado de derecho.
- g) La actual carencia de reglas informales y de mediadores políticos para resolver las diferencias entre los diferentes cárteles del narcotráfico.
- h) La facilidad para los criminales mexicanos de conseguir armas relativamente “baratas” en los Estados Unidos.
- i) La deficiente estrategia gubernamental estadounidense para impedir que su juventud se convierta en consumidora de drogas y de otros productos ilegales.
- j) Entre otras varias más razones.

Sin embargo, todas estas causas o variables independientes de la violencia criminal, que obtuvimos de las aportaciones académicas comentadas previamente, podríamos encuadrarlas en el marco teórico clásico de economía y en el de la *utilidad marginal* de William Stanley Jevons (1998), así como en el marco teórico de la elección racional (*rational choice theory*), desarrollado por Gary Becker (2011), los cuales, en forma conjunta, nos podrían proporcionar una explicación consistente, con evidencias empíricas, sobre este aumento de la violencia e inseguridad en México:

Este aumento se podría explicar debido, principalmente, a la búsqueda de grandes rentas económicas por parte de grupos mafiosos, sin importarles la naturaleza criminal de las respectivas actividades, ya que dichas actividades se vuelven (económicamente) *racionales* en un contexto económico y social muy adverso, como el que actualmente vive México en general.

De igual forma, la conjunción de la teoría de la *utilidad marginal* y de la teoría de la *elección racional* nos permitirá explicar inicialmente el incremento de la violencia y de la inseguridad en México, en términos simples:

Existe una gran demanda de drogas y de actividades ilegales en los Estados Unidos y, en general, en el mundo desarrollado, circunstancia que provoca que mucha gente pobre en México piense que es (económicamente) *racional* aprovechar esta coyuntura para obtener grandes beneficios, en un contexto nacional e internacional que les impide obtener la mismas ganancias en actividades lícitas, motivo por el cual ejercen violencia, en caso de ser necesaria, para la obtención de los beneficios económicos esperados de la demanda de actividades y productos ilegales en el mundo desarrollado.

De esta forma, mientras la demanda de drogas ilegales (y de otras actividades y productos ilegales como trata de blancas, tráfico de órganos, etcétera) en los Estados Unidos y en el mundo desarrollado se mantenga alta, los jóvenes mexicanos y latinoamericanos pobres continuarán considerando económicamente “racional” dedicarse a estas actividades ilegales, y seguirán experimentando fuertes incentivos para ejercer violencia criminal y desafiar el Estado de derecho en México.

Por si fuera poco, la violencia criminal se vuelve más (económicamente) “racional” si la coyuntura política y la estructura institucional del Estado mexicano ofrecen más incentivos al efecto, por ejemplo, si la rivalidad entre partidos políticos impide la coordinación policíaca y judicial entre los distintos órdenes de gobierno para hacer respetar el Estado de derecho, o si el Poder Judicial y ministerial en México no es políticamente independiente de los otros poderes, especialmente del Poder Ejecutivo, o si no está suficientemente capacitado, o si el Estado mexicano no diseña instituciones políticas y jurídicas eficientes que puedan establecer orden y disciplina dentro del territorio nacional, etcétera, todas estas circunstancias políticas e institucionales disminuyen los riesgos y aumentan el atractivo para ejercer violencia en las actividades ilícitas del crimen organizado.

Estos argumentos nos permiten afirmar que para reducir la violencia y la inseguridad en México, el régimen político necesita, en primer lugar, desalentar los premios económicos de reclutarse en las organizaciones criminales, mientras que para el mismo fin, el gobierno estadounidense necesita disminuir la atracción económica del narcotráfico y de otras actividades ilícitas hacia los Estados Unidos, lo cual significaría, entre otras cuestiones, el esfuerzo por reducir sustancialmente el consumo de drogas ilegales, así como las ganancias de las empresas norteamericanas derivadas de la venta de armas sofisticadas a los cárteles de la droga, y por último impedir el lavado de dinero de las rentas del narcotráfico en el sistema financiero estadounidense.

En otras palabras, estas contribuciones académicas nos permiten afirmar que los gobiernos de México y de Estados Unidos deben entender el incremento de la violencia y la inseguridad pública en México desde una

perspectiva de *utilidad marginal* y de *elección racional*, la cual les compelería a aumentar los costos económicos del crimen y a reducir las ganancias económicas en actividades ilegales, para así empezar a combatir realistamente este gran problema social.

En suma, este marco teórico provisional nos permite declarar que la situación del mercado transnacional de drogas y de otras actividades ilegales, la coyuntura de división del Estado mexicano en partidos rivales que obstaculiza la necesaria coordinación política y policiaca para abatir al crimen organizado, el deficiente diseño institucional de los poderes Judicial y ministerial en México, el fuerte poder de atracción económica de las actividades criminales, y un contexto económico y social nacional difícil, constituirían las principales variables independientes o factores causales, que explicarían la creciente debilidad del Estado de derecho y el incremento de la inseguridad pública en México desde el 2000 a la fecha.

III. LAS APORTACIONES DE EDGARDO BUSCAGLIA Y JOHN BAILEY

Sin embargo, desde la personal perspectiva del autor del presente capítulo, son dos los académicos que en la actualidad se han convertido en los más importantes referentes para poder entender el proceso causal social, económico, político y cultural de la creciente violencia y debilidad del Estado de derecho en México y demás países de Latinoamérica: Edgardo Buscaglia (2013) y John Bailey (2014).

En primer lugar, Edgardo Buscaglia (2013: 11-38) afirma que los “vacíos” y las serias deficiencias regulatorias del Estado constituyen la principal explicación del deterioro de la seguridad pública y de otras manifestaciones de la debilidad del Estado de derecho, en México y otros países latinoamericanos, tales como la corrupción pública, la opacidad y las prácticas clientelares de control político.

Buscaglia (2013: 13) afirma que las transiciones democráticas desde regímenes autoritarios usualmente generan “vacíos” del Estado, ya que las mismas se presentan en contextos de carencia de controles judiciales, patrimoniales, institucionales y sociales para lograr un comportamiento de autoridades políticas y de ciudadanos apegado a derecho.

En este tipo de contexto, según Buscaglia, los “vacíos” del Estado son usualmente aprovechados por grupos de interés (*non state actors*), nacionales y transnacionales, que actúan deliberadamente para debilitar todavía más

el funcionamiento estructural del Estado y/o para dirigirlo a la satisfacción exclusiva de sus propios intereses (Buscaglia, 2013: 27-28).

Aunado a lo anterior, los “vacíos” del Estado tienden a perpetuarse debido a la ausencia de un consenso social y político sobre las nuevas instituciones democráticas, que sustituirían a las anteriores autoritarias, y que podrían garantizar la completa transición y funcionamiento estructural democrático de los respectivos Estados (Buscaglia, 2013: 31 y 32).

Según Buscaglia (2013: 27-29), la deficiencia funcional de los controles judiciales, institucionales, patrimoniales y sociales sobre el comportamiento de autoridades políticas y personas privadas, cuya correcta marcha podría solucionar precisamente estos “vacíos” del Estado mexicano (y de otros Estados latinoamericanos que se encuentren en situaciones similares) contribuye, por otra parte, a la expansión de los fenómenos sociales, económicos y políticos negativos para el trabajo apropiado de las instituciones del Estado mexicano, entre otros, Buscaglia (2013: 27-29) menciona los siguientes:

- a) La protección cada vez más violenta de negocios ilícitos.
- b) Las fallas regulatorias de actividades económicas trascendentes.
- c) La carencia de una aceptable rendición de cuentas electoral y de transparencia en la administración de los recursos públicos de las autoridades políticas.
- d) Los conflictos de interés cada vez más cínicos de las élites económicas y políticas.
- e) El incremento en los costos para la protección del derecho de propiedad privada.
- f) El control autoritario en la designación y destitución de jueces, ministerios públicos y policías, sobre todo a nivel estatal y municipal.
- g) La falta de respeto al debido proceso legal en las persecuciones judiciales, lo cual alienta una justicia discrecional y selectiva.
- h) La manipulación política en la persecución de los delitos graves.
- i) La creciente impunidad de la élite política por los delitos más graves y escandalosos.
- j) La subordinación política de la policía, ya sea al servicio del presidente de la república, o del respectivo gobernador o presidente municipal.
- k) Escasa coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno para llevar a cabo investigaciones patrimoniales serias de las organizaciones criminales.
- l) Creciente competencia violenta entre organizaciones criminales para llenar los “vacíos” de poder del Estado.

- m) Expansión de una cultura de ilegalidad y de (a)legalidad de la sociedad civil, la cual se refleja en el crecimiento de comportamientos sociales como la evasión de impuestos y la informalidad mercantil, que afectan directamente el funcionamiento estructural del Estado.
- n) La profundización de las desigualdades sociales, políticas y económicas entre los ciudadanos.
- o) El decrecimiento cada vez más profundo de la confianza social, así como de la depositada en el sistema judicial y/o en las autoridades políticas.
- p) La creciente visión ciudadana de la política como mera competencia entre élites corruptas y no responsables ante los electores.
- q) Carencia de políticas de Estado para enfrentar seriamente las diversas manifestaciones de la debilidad del Estado de derecho, tales como la corrupción, la violencia, la impunidad, la falta de respuesta y de rendición de cuentas de las autoridades políticas, etcétera.
- r) Creciente manipulación política de los medios de comunicación masiva por parte de intereses particulares y partidistas.

Como podemos darnos cuenta, todos estos fenómenos sociales, políticos y económicos, a los que se refiere Buscaglia, son manifestaciones de la falla de los sistemas de un Estado que hacen posible su correcto funcionamiento estructural.

En efecto, la carencia de adecuados controles judiciales, patrimoniales, institucionales y sociales, provoca, a la larga, la falla sistémica constitucional, electoral, política, económica, financiera, fiscal, etcétera, del Estado, así como la subordinación del funcionamiento estructural del mismo a la satisfacción de intereses de grupo y particulares.

En estas circunstancias, los sistemas concurrentes que hacen posible el apropiado funcionamiento estructural del Estado para la consecución del bien común al final trabajan y sirven primordialmente para la satisfacción de los intereses de ciertas élites económicas, sociales y políticas, ya sean nacionales o transnacionales.

John Bailey (2014: 23), por su parte, se concentra en el impacto de la corrupción, la impunidad, la violencia y el crimen en la calidad de la gobernanza democrática en México. El principal argumento de este autor es que México en la actualidad experimenta serias “trampas de seguridad” que coexisten con instituciones regulatorias y judiciales débiles. La combinación de ambas condiciones, según Bailey (2014: 26 y 27), trae como consecuencia una baja calidad de gobernanza democrática, la cual refuerza a su vez la presencia de las “trampas de seguridad” y de la debilidad institucional de México, como si un círculo vicioso se intensificara permanentemente.

En efecto, Bailey (2014: 27) afirma que una vez que la situación social, política y económica empuja hacia una menguada gobernanza democrática, diversos mecanismos, derivados de esta situación, refuerzan la tendencia en este sentido, lo cual hace cada vez más difícil a un país salir de sus circunstancias dramáticas de debilidad del Estado de derecho.

Ejemplos de estas “trampas de seguridad”, de acuerdo a John Bailey (2014: 25), y que desarrolla a lo largo de su obra, son las siguientes:

- a) Una fuerte cultura interna de las fuerzas policiales de abuso y de corrupción.
- b) La baja confianza social en los diversos tipos de policías, a lo largo y ancho del país.
- c) La creciente impunidad de los políticos mexicanos por las conductas más terribles y deleznales.
- d) La creciente evasión de impuestos debido a una percepción de mala calidad en la prestación de los servicios públicos.
- e) El crecimiento incontrolable de la informalidad mercantil.
- f) La ausencia de un sistema de administración de justicia políticamente autónomo, competente y ético.
- e) La aplicación desigual del derecho según el estrato social, económico y político de los respectivos infractores o delincuentes.
- f) La profunda penetración de instituciones informales fuertes (prácticas clientelares) en instituciones formales débiles (elecciones democráticas).
- g) La desconexión del sistema electoral y del sistema de partidos mexicanos de las preocupaciones e intereses ordinarios y sustanciales de la gente.
- h) La insuficiencia de recursos económicos para combatir eficientemente el crimen y la inseguridad pública.
- i) La frágil correspondencia entre los resultados electorales y la formulación de políticas públicas.
- j) El doble institucionalismo dentro de las fuerzas policiales, es decir, la presencia simultánea de una cultura formal e informal que se contradice en la aplicación del derecho.
- k) La creciente comisión de delitos que impactan directa y seriamente al régimen democrático del Estado.

Podemos argumentar que las “trampas de seguridad”, que plantea John Bailey no son otra cosa más que fenómenos derivados de distorsiones del funcionamiento estructural de varios sistemas concurrentes del Estado, las cuales son ampliadas por la persistente acción u omisión de grupos de inte-

rés que encuentran conveniente a sus intereses este funcionamiento estructural distorsionado de los sistemas anteriormente mencionados.

El argumento central de John Bailey nos ayuda a desarrollar esta explicación más profunda y completa sobre la debilidad del Estado de derecho y de la seguridad en México, ya que contempla en forma *holística* (como un todo) el funcionamiento estructural de sistemas, internos y convergentes, del Estado mexicano que hacen posible la vigencia del derecho en su territorio.

IV. UNA APROXIMACIÓN ESTRUCTURAL FUNCIONALISTA SOBRE LA VIGENCIA DEL ESTADO DE DERECHO EN MÉXICO Y AMÉRICA LATINA

En efecto, mientras Buscaglia (2013) trata sobre la falta de controles y los “vacíos” del Estado, al disertar sobre la creciente debilidad del Estado de derecho en México y Latinoamérica, John Bailey (2014) discute sobre las *trampas de seguridad* y la *gobernanza democrática*. Podemos afirmar que, aunque con diferente terminología, ambos autores se refieren a lo mismo, es decir, a una falla estructural de los sistemas concurrentes que hacen posible el desarrollo integral de un Estado, la cual impide a éste obtener los suficientes recursos, oportunidades y capacidades para la vigencia y eficacia del derecho dentro de su respectivo territorio.

Entre los sistemas concurrentes que no permitirían el apropiado funcionamiento estructural del Estado mexicano para hacer vigente y eficaz al derecho, podemos mencionar los siguientes: a) el sistema económico; b) el sistema financiero; c) el sistema electoral; e) el sistema de administración de justicia; f) el sistema de partidos; g) el sistema policíaco; h) el sistema de medios de comunicación masiva; i) el sistema educativo, y j) el sistema constitucional.

La falla estructural de todos estos sistemas convergentes dentro del respectivo Estado, para la consecución del bien común (o el desarrollo integral) del mismo, ocasiona lo que Buscaglia denomina “vacíos” del Estado y lo que Bailey denomina las “trampas de la seguridad”. Esta falla estaría provocada principalmente por las acciones “depredadoras” de grupos de interés, nacionales y transnacionales, que a través de esas acciones minarían progresivamente los recursos, oportunidades y capacidades de México, y demás países latinoamericanos, para alcanzar niveles aceptables de seguridad jurídica y pública en sus respectivos territorios.

De esta forma y desarrollando el anterior argumento, podemos afirmar que actores sociales corporativos, tales como bancos, medios de comunicación masiva, oligopolios, élites partidistas, cárteles de droga, organizaciones

criminales, etcétera, están destruyendo poco a poco el apropiado funcionamiento estructural de los sistemas, internos y convergentes, que permiten a un Estado aplicar el derecho adecuadamente, y su acción continua en contra de este correcto funcionamiento estructural ha logrado que estos sistemas estén más dispuestos a la formación de un gobierno oligárquico que a uno democrático.

Por lo que podemos afirmar que si los diversos sistemas, internos y convergentes, que hacen posible el desarrollo integral de un Estado, se pusieran a trabajar *acertadamente* para el bien común del mismo, el Estado adquiriría las herramientas formales, institucionales, culturales y económicas suficientes para hacer valer el derecho en su territorio.

Sin embargo, en la actualidad, el funcionamiento estructural de los sistemas de gobierno, judicial, legal, electoral, de partidos, económico, financiero, educativo, cultural, fiscal, jurídico, policíaco, etcétera, de México y varios otros Estados latinoamericanos, les impide adquirir los suficientes recursos, oportunidades y capacidades para hacer valer el derecho y evitar eficazmente la expansión de fenómenos sociales, políticos y económicos que debilitan el Estado de derecho, tales como la corrupción, la criminalidad, la impunidad, la violencia, la opacidad, el crecimiento exorbitante de la deuda pública, la falta de respuesta y rendición de cuentas de sus autoridades políticas, las prácticas clientelares que atentan contra principios democráticos básicos, etcétera, y que al final dificultan más el desarrollo del respectivo Estado.

Esta incapacidad contemporánea de México y otros Estados latinoamericanos para hacer respetar el orden jurídico vigente en su territorio provoca que sus sociedades vivan permanentemente en contextos muy hostiles para salvaguardar sus más preciados bienes jurídicos.

En efecto, la deficiente funcionalidad estructural de los diversos sistemas concurrentes para el desarrollo integral de los Estados provoca, al final, que éstos no posean la suficiente infraestructura y el apropiado diseño institucional para combatir eficientemente el inmenso poder sociológico de los grupos de interés que constantemente intentan subordinar el funcionamiento estructural de estos sistemas a la obtención de sus intereses de grupo.

Esta visión estructural funcionalista de un Estado nos permite afirmar que la presencia de suficientes recursos, capacidades, infraestructura y adecuado diseño institucional para garantizar el cumplimiento del derecho, depende del desempeño satisfactorio de sistemas convergentes al interior del Estado, los cuales, al funcionar correctamente, generan las condiciones necesarias, y quizá suficientes también, para que los habitantes de dicho Estado se comporten conforme al orden jurídico vigente en el mismo.

V. CONCLUSIONES

La perspectiva estructural funcionalista permite ver al Estado como si fuera una máquina compleja, el cual se compondría de varias ruedas que al girar correctamente ayudarían a que las demás lo hicieran de igual forma. Una de esas ruedas es el Estado de derecho, que en este capítulo lo vemos como la última y la más dependiente de todas las ruedas de la máquina del Estado, y como la joya de la corona de la maquinaria del Estado, la cual solamente giraría (o funcionaría) si las demás (sistemas convergentes del Estado) lo hacen correctamente, de otra forma no podría girar (o funcionar) adecuadamente.

Lo que quedaría, por el momento, sin resolver sería establecer con precisión cuáles son los sistemas relevantes (ruedas de la máquina) que son necesarios para que el Estado de derecho funcione correctamente (gire, según la metáfora que utilizo), y, en segundo lugar, establecer el orden de prioridad y dependencia entre estos sistemas (ruedas de la máquina) que hacen posible la vigorosidad del Estado de derecho y de la seguridad pública.

En el presente capítulo se consideran los siguientes sistemas como relevantes para la vigorosidad del Estado de derecho y la seguridad pública: *a)* el sistema económico; *b)* el sistema financiero; *c)* el sistema electoral; *d)* el sistema de gobierno; *e)* el sistema de rendición de cuentas y transparencia en la información pública; *f)* el sistema policíaco; *g)* el sistema de administración de justicia; *h)* el sistema educativo; *i)* el sistema de medios de comunicación masiva, y *j)* el sistema cultural. Esta lista no pretende ser exhaustiva, aunque sí orientadora en este tema.

¿Cuál es el más fundamental de estos sistemas para la vigencia del Estado de derecho? ¿Cómo se relacionan estos sistemas unos con otros? ¿Cuál es el sistema más básico que hace trabajar a los demás y permite que toda la maquinaria del Estado funcione adecuadamente? ¿Cuál sería el orden de importancia y prioridad de funcionamiento entre los sistemas para que al final el Estado de derecho sea una realidad vigente y eficaz?

Las respuestas a estas preguntas se deben proporcionar desde una concreta perspectiva empírica basada en el estudio histórico del proceso causal de la debilidad del Estado de derecho y de la seguridad en México y América Latina, y no desde una perspectiva teórica, general y abstracta sobre la relación entre los sistemas concurrentes (dimensiones independientes) que hacen posible la vigencia del Estado de derecho, ya que esta perspectiva histórica causal es la única que nos puede proporcionar una noción del *proceso real* de interacción entre estos sistemas que al final ocasionó la debilidad del Estado de derecho y de la seguridad pública en México y otros países de América Latina.

Para poder describir este *proceso* histórico de interacción entre los sistemas convergentes que debilitaron el Estado de derecho y la seguridad en México, sería necesario desarrollar un mapa conceptual, basado en acontecimientos reales, de las relaciones de impacto o influencia entre estos sistemas, para así poder proporcionar respuestas fundamentadas a las preguntas antes aludidas.

Este mapa conceptual será el objetivo principal de investigación de un artículo posterior al presente e intentará describir tan detalladamente como sea posible este *proceso* de debilitamiento del Estado de derecho y la seguridad pública en México desde una perspectiva estructural funcionalista.

Por otra parte, la peculiar perspectiva estructural funcionalista utilizada en este capítulo podría también ofrecer una explicación científica coherente y consistente sobre el surgimiento de los grupos de autodefensa en nuestro país: este surgimiento estaría provocado por la sistemática falla financiera, económica, policial, política, electoral, etcétera, de las entidades de la República en donde se presentara este surgimiento, la cual no permitiría que las entidades federativas respectivas gocen de herramientas materiales, culturales, económicas e institucionales suficientes para garantizar que el patrimonio, las propiedades, las vidas, las libertades y los demás bienes jurídicos de sus habitantes, puedan ser protegidos eficientemente por la fuerza del Estado.

En este dramático contexto, muchos ciudadanos mexicanos, sobre todo aquellos que todavía tienen la oportunidad de organizarse y realizar acciones colectivas sin consecuencias radicales inmediatas para su integridad, deciden sustituir la fuerza del Estado para la propia protección de sus bienes jurídicos.

Asimismo, la perspectiva estructural funcionalista del Estado de derecho nos podría permitir proponer políticas más acertadas, basados en el conocimiento teórico sobre la jerarquía y prioridad de los sistemas concurrentes para la vigencia del Estado de derecho y la consecución de la seguridad pública.

Sin embargo, para poder proponer estas políticas públicas será indispensable identificar previamente las variables independientes concretas, de cada *sistema* concurrente, que tienen mayor impacto directo en la vigencia del Estado de derecho. Una vez que estas variables independientes hubieran sido identificadas, la siguiente tarea prioritaria sería diseñar indicadores que nos permitieran medir confiable y válidamente estas variables, para así contar con las herramientas necesarias para desarrollar una investigación comparada cualitativa de estudios de caso que nos permitiera comprobar los argumentos teóricos derivados de una perspectiva estructural funcionalista del Estado de derecho.

VI. FUENTES DE CONSULTA

- ANDREAS, Peter (1998), “The political economy of narcocorruption in Mexico”, *Current history-New York then Philadelphia*, núm. 97.
- ASFURA-HEIM, Patricio y RALPH, Espach (2013), “El ascenso de las fuerzas de autodefensa en México”, *Foreign Affairs Latinoamérica*, núm. 4.
- AYALA Espino, José (2001), “Instituciones para mejorar el Estado de derecho en México”, *Revista Venezolana de Gerencia*, vol. 6, núm. 6.
- BAILEY, John (2014), *Crimen e Impunidad: las trampas de la seguridad en México*, México, Penguin Random House.
- BECKER, Gary (2011), *Economic Theory*, New Brunswick y Londres, Transaction Publishers.
- BROWN, César (2013), “Policía comunitaria y autodefensa: diferencias cruciales”, *Bien común*, núm. 217.
- BUSCAGLIA, Edgardo (2013), *Vacíos de poder en México. Cómo combatir la delincuencia organizada*, México, Random House Mondadori.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime Fernando y MIJANGOS, María de la Luz (2005), *Estado de derecho y corrupción*, México, Porrúa, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- CORNELIUS, W. A. y SHIRK, D. A. (2007), *Reforming the Administration of Justice in Mexico*, University of Notre Dame Press.
- DUBE, Arindrajit *et al.* (2013), “Cross-Border Spillover: U.S. Gun Laws and Violence in Mexico”, *American Political Science Review*, vol. 107, núm. 3.
- ESCALANTE, Fernando (2009), “¿Puede México ser Colombia? Violencia, narcotráfico y Estado”, *Nueva Sociedad*, núm. 220.
- FLORES, Simentel R. (2008). “Seguridad pública, seguridad ciudadana y violencia”, *Temáticas problemáticas y diálogos entre disciplinas (XI Ciclo Internacional de Conferencias)*.
- GONZÁLEZ DE COSSÍO, Francisco y GRAHAM TAPIA, Luis Enrique (2007), *El Estado de derecho: un enfoque económico*, México, Porrúa.
- HIERRO LIBORIO, L. (2001), *Estado de derecho: problemas actuales*, México, Fontamara.
- LEÓN PÉREZ, Alfonso (2012), “La seguridad pública y las organizaciones civiles en México”, *Revista Veredas*, núm. 24.
- MAGALONI, B. (2003), “Authoritarianism, Democracy and the Supreme Court: Horizontal Exchange and the Rule of Law in Mexico”, en MAINWARING, Scott y WELNA, Christopher (eds.), *Democratic Accountability in Latin America*, Nueva York, Oxford University Press.

- MOLOEZNİK, M. y SUÁREZ DE GARAY, M. E (2012), “El proceso de militarización de la seguridad pública en México (2006-2010)”, *Revista Frontera Norte*, núm. 24.
- O’NEIL, Shannon (2009), “The Real War in Mexico: How Democracy Can Defeat the Drug Cartels”, *Foreign Affairs*, vol. 88, núm. 4, julio-agosto de 2009.
- OLSON, Marcus (1968), *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- PANTOJA, L. et al., (1995), *Drogas, desarrollo y Estado de derecho*, Bilbao, Universidad de Deusto.
- PEREYRA, G. (2012), “México: violencia criminal y guerra contra el narcotráfico”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 74, núm. 3.
- PUTNAM, Robert (2001), *Bowling Alone: The collapse and revival of American Community*, Nueva York, Simon and Schuster.
- RÍOS, Viridiana (2008), “Evaluating the Economic Impact of Mexico’s Drug Trafficking Industry”, *Department of Government*, Harvard University, Cambridge, Massachusetts.
- (2012), *How Government Structure Encourages Criminal Violence: The causes of Mexico’s Drug War*, Doctoral Dissertation, Department of Government, Harvard University, Cambridge, Massachusetts.
- (2013), *Four Rule of Law Policies to make Mexico Grow*, Washington, DC, Wilson Center, Mexico Institute.
- (2016), “The Role of Government Coordination in Crime Deterrence and Citizen Security in Mexico”, *The Journal of Conflict Resolution*, (Forthcoming).
- RÍOS, Viridiana y SHIRK, David A. (2011), *Drug Violence in Mexico. Data and Analysis Through 2010*, San Diego California, Trans Border Institute. Joan B. Kroc School of Peace Studies.
- RIVERA VELÁZQUEZ, Jaime (2014), *Crimen organizado y autodefensas en México: el caso de Michoacán*, México, Fundación Friedrich Ebert.
- SABET, K. y RÍOS, Viridiana (2009), “Why Violence Has Increased in Mexico and What Can We Do About It?”, *Harvard University*, disponible en: http://www.gov.harvard.edu/files/SabetRios09_VersionPostedOnline.pdf (fecha de consulta: 14 de enero de 2014).
- SHIRK, D. A. (2011), “Transnational Crime, US Border Security, and the War on Drugs in Mexico”, *Trans-Border Institute*, marzo.
- STANLEY JEVONS, William (1998), *La teoría de la economía política*, Madrid, Ediciones Pirámide.