

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A.C.



LAS CAPACIDADES ADMINISTRATIVAS Y LA GOBERNANZA CRIMINAL EN  
MÉXICO

TESINA  
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE  
MAESTRA EN ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

PRESENTA  
PAOLA BERENZON FLORES

DIRECTORA DE LA TESINA: DRA. SANDRA JESSICA LEY GUTIÉRREZ

## **Resumen**

En 2020, el mundo se enfrentó a la pandemia de Covid-19 y sus efectos en la salud y la economía. México no fue la excepción a esta situación. Durante los meses de abril a mayo la mayoría de las actividades económicas se detuvieron y un porcentaje importante de la población se quedó en casa. En estos meses, además, por medio de los medios de comunicación y las redes sociales, pudimos observar a los grupos criminales entregar bienes de consumo, particularmente despensas, en diferentes municipios del país. Estas acciones, más que una labor altruista, pueden ser entendidas dentro de la lógica de la gobernanza criminal, como un control social que el crimen organizado estableció en ciertos territorios del país para buscar legitimidad y, a la vez, demostrar su presencia frente a otros grupos criminales.

Ante esta situación mi pregunta de investigación fue si las capacidades administrativas de los municipios afectaron de alguna forma las acciones que el crimen organizado realizó. Para mi investigación realicé una revisión hemerográfica y registré 91 entregas por parte del crimen organizado, en 75 municipios de 16 entidades del país, a lo largo de 2020. En segundo lugar, realicé un modelo de máxima verosimilitud por medio de una regresión logística de eventos raros para analizar qué capacidades administrativas podían afectar o ser más atractivas para las entregas que los grupos criminales hicieron.

A partir de este análisis pude establecer que las capacidades analíticas de los municipios son las más importantes para comprender el tipo de control que los grupos criminales establecen en los municipios. En este sentido, las capacidades relacionadas con los recursos financieros son las más importantes. Esto explica que la mayoría de los municipios en los que se registró una entrega fue en municipios metropolitanos, pues son las grandes ciudades las que cuentan con mayores capacidades administrativas, entre ellas más recursos financieros y mayor independencia para ejercer su presupuesto. Este estudio lo que nos revela es una paradójica vulnerabilidad de los municipios con mayores capacidades administrativas a ser capturados por grupos criminales, en tanto son más atractivos para estos grupos.

## **Agradecimientos**

En primer lugar, quisiera agradecer al CONACyT por el apoyo para poder realizar esta maestría y al CIDE por todo lo que me enseñó y dio a lo largo de dos años. Agradezco a mis profesores por todas las clases y los intercambios, particularmente a mi asesora, Sandra Ley, por todo el apoyo, la lectura atenta, los comentarios certeros y la paciencia a lo largo de esta investigación.

De igual manera quisiera agradecer a mi familia: mis hermanos, Iñaki y Santiago, mi mamá, María Luisa, mi papá, Boris, mi abuela, Alicia, y a Elvira. Sin su apoyo a lo largo de mi vida y en especial en estos últimos dos años, esto nunca habría sido posible. Gracias por ser raíz y hogar.

Nunca dejaré de estar agradecida por las increíbles personas que se cruzaron en mi camino en este tiempo, en especial a mis amigas: Silvana, Mariana, Adriana y Katia. Sin ellas la MAPP no habría sido la grata experiencia que fue. Por último, a las amigas de siempre: Andrea, Irma, Karla, Paty, Angie y Andrea. Gracias por su motivación constante y el cariño.

## Índice

	<b>Páginas</b>
<b>1. Introducción</b> .....	1
<b>2. Revisión de literatura</b> .....	8
2.1 Lógicas de la gobernanza criminal .....	10
2.1.1 Competencia .....	10
2.1.2 El control social .....	11
<b>3. Argumento teórico</b> .....	13
3.1 Las capacidades administrativas .....	14
<b>4. México: la pandemia de Covid-19 y los municipios</b> .....	18
4.1 Los municipios y su diseño .....	18
4.2. Los municipios ante la pandemia de Covid-19 .....	20
<b>5. Diseño de investigación</b> .....	23
5.1 Controles criminales .....	23
5.2. Capacidades administrativas .....	24
5.3. Regresión logística de eventos raros .....	28
<b>6. Resultados</b> .....	29
6.1 Estadística descriptiva básica.....	29
6.2. Las entidades y los municipios .....	31
6.3. Modelos de regresión .....	36
<b>7. Conclusiones</b> .....	44
<b>8. Referencias</b> .....	47
<b>9. Anexos</b> .....	52
I. Tabla de medios revisados según entidad federativa .....	52
II. Tabla de medios nacionales, internacionales y revistas consultadas ...	58
III. Tabla de provisión de bienes por parte del crimen organizado por municipio .....	59
IV. Tabla desglose de provisión de bienes según grupo criminal .....	63

## Índice de gráficos

	<b>Páginas</b>
<b>Gráfico 1: Entregas por parte de grupos criminales organizados.....</b>	29
<b>Gráfico 2: Provisión de bienes por grupo criminal.....</b>	31
<b>Gráfico 3: Ubicación de los municipios en los que un grupo criminal entregó un bien.....</b>	32
<b>Gráfico 4: Regiones en las que los grupos criminales entregaron bienes de consumo.....</b>	33
<b>Gráfico 5: Entrega de bienes según el tipo de municipio .....</b>	35
<b>Gráfico 6: Cartografía catastral.....</b>	39
<b>Gráfico 7: Sesiones del cabildo.....</b>	40
<b>Gráfico 8: Capacidad de entrega de los municipios.....</b>	41
<b>Gráfico 9: Total de municipios por partido político.....</b>	42
<b>Gráfico 10: Desglose de partido en el gobierno a nivel municipal y estatal....</b>	43

## **1. Introducción**

En abril de 2020, en México, mientras quienes podíamos estábamos en nuestras casas resguardándonos de la pandemia de Covid-19, en las noticias comenzó a difundirse la entrega de despensas por parte del crimen organizado. Un año después, en mayo de 2021, en los medios de comunicación y redes sociales causó revuelo que “El Mencho”, líder del Cártel Jalisco Nuevo Generación, entregara electrodomésticos en algunas localidades de Michoacán con motivo del Día de las Madres (*El Universal* 2021). Si bien estos actos en principio pueden leerse como acciones altruistas por parte los grupos criminales, una lectura más cuidadosa nos revela que la entrega de productos o bienes por parte del crimen organizado es, en realidad, un tipo de coerción sobre una comunidad o territorio.

La lógica de tal ejercicio coercitivo debe ser entendido bajo el concepto de gobernanza criminal, entendido como los controles de facto a nivel social, económico y/o político que el crimen organizado tiene sobre un territorio (Arias 2006; Trejo y Ley 2020; Lessing 2020). Esto, en otras palabras, significa que hay territorios en los que el crimen organizado se convierte en la autoridad más importante para influir y determinar los comportamientos en el ámbito social, económico, y político. Por ende, en tales circunstancias, el crimen organizado influye en la administración pública local.

En este trabajo, busco comprender cómo las capacidades administrativas de los municipios afectan el control social del crimen organizado en los territorios bajo su control. Me enfoco en la entrega de bienes de consumo en el contexto de la pandemia de Covid-19 en México. Al respecto, considero que las entregas que el crimen organizado realizó durante 2020 podrían haber seguido una lógica de competencia o de complementariedad con los esfuerzos de provisión del gobierno, dado que la provisión de bienes es una de las principales capacidades administrativas de un gobierno (Lodge y Wegrich 2014).

Los controles de la gobernanza criminal se ejercen a nivel local. Por consiguiente, me enfoco en el nivel municipal. No obstante, reconozco que el control del crimen organizado es un fenómeno multicausal en el que las capacidades de los otros niveles de gobierno y la

competencia criminal también son factores explicativos detrás de los controles que los grupos criminales pueden ejercer en los territorios bajo su influencia.

Autores como Arias (2006; 2017), Trejo y Ley (2020), Correa (2017) y Durán-Martínez (2018) han apuntado que el crimen organizado sólo puede existir bajo cierto grado de protección de actores gubernamentales. Esto nos indica que existe una estrecha relación entre crimen organizado y gobierno. Adicionalmente, Lessing (2020) ha resaltado la importancia del Estado para entender al crimen organizado y sus acciones, pues es el Estado quien configura los límites de lo legal y lo ilegal, así como los incentivos de los actores criminales. Por ello es relevante estudiar las capacidades administrativas de los municipios —entendiéndola como la unidad mínima que configura el territorio de México—, y analizar cómo éstas facilitan o dificultan ciertas acciones del crimen organizado, en este caso la entrega de bienes.

En cuanto a las investigaciones sobre gobernanza criminal, la mayoría han buscado entenderla a partir de la competencia entre grupos criminales, asociando el aumento de la violencia con la pugna por el establecimiento de controles a nivel local (Correa 2017; Durán-Martínez 2018; Trejo y Ley 2020; Lessing 2020). Sin embargo, también existe un control que no es coercitivo. Trabajos como los de Arias (2006 y 2017) y Magaloni *et al.* (2018) han analizado la dimensión social de la gobernanza criminal a partir de la relación entre actores criminales y sociales.

La dimensión social de la gobernanza criminal y, en especial, la entrega de bienes de consumo es menos visible que su versión coercitiva —como la desaparición o el control de medios. Sin embargo, la pandemia hizo que los medios de comunicación prestarán más atención a estos hechos y que los propios grupos criminales difundieran sus acciones en redes sociales. El conjunto de estas circunstancias hizo más visible la injerencia del crimen organizado en algunos lugares del país, ya sea ejerciendo violencia o entregando bienes. Por ello, estudiar la provisión por parte del crimen organizado durante 2020 es una oportunidad para aprehender este escurridizo fenómeno.

Es importante anotar que, si bien este tipo de acciones por parte del crimen organizado fueron más visibles durante 2020, estos acontecimientos no fueron exclusivos de ese año ni de México. A raíz de la pandemia, Sánchez Valdés y López Cerón (2020) realizaron una

investigación hemerográfica y encontraron que, cuando menos, en medios de comunicación mexicanos hay registro de este tipo de hechos desde 2004.

Ahora bien, el control que los grupos criminales han llegado a tener en algunas comunidades de México no es una situación excepcional del país. Conocemos casos similares en Colombia, Brasil, Venezuela, Italia, entre otros países. Por ejemplo, Arias (2006) investiga el caso de las favelas en Brasil y analiza las redes que se formaron entre actores criminales, estatales y civiles para dar lugar a un control no violento del territorio. Los vínculos entre estos tres tipos de actores dieron lugar a un equilibrio *sui generis* que permitió gobernabilidad en las favelas. Esta investigación nos reitera que cuando hablamos de gobernanza criminal, el ejercicio de sus distintos controles puede ser violento o no violento.

En abril de 2020, en *El País* se publicó un artículo sobre el caso de la mafia italiana. El texto refería a cómo, en medio de la pandemia de Covid-19, en Calabria y Sicilia integrantes de la mafia repartían despensas y otorgaban préstamos económicos y apuntaba que “los clanes tienen liquidez. Cuando la crisis quede atrás, pasarán cuentas” (Verdú 2020). El artículo asentaba que las acciones de la mafia eran una forma de gestionar el poder y que una vez pasada la emergencia les permitiría tener una mejor posición que la que anteriormente tenían.

Si bien diversos investigadores han establecido que obtener apoyo social no es el principal objetivo del crimen organizado, las estrategias de provisión de bienes nos indican que los grupos criminales pueden buscar el establecimiento de vínculos con la comunidad, ya sea para obtener legitimidad, información, protección o ejercer mayor control sobre el territorio y las dinámicas sociales. Magaloni *et al.* (2018) mencionan que, en ocasiones, los grupos criminales pueden buscar controlar de manera activa el territorio y ello conlleva una colaboración entre actores criminales y las comunidades. De esta manera, se construye una base social que resulta útil para el mantenimiento del control territorial. La interacción con las comunidades dependería, entonces, de los incentivos y de los beneficios que el crimen organizado pudiera obtener de esto y no de una acción meramente altruista.

Bajo un régimen de gobernanza criminal, pueden surgir situaciones en las que la relación con las comunidades que los actores criminales construyen los convierten en los actores más relevantes para imponer orden y proveer bienes y servicios. Esto no significa necesariamente



que el Estado esté ausente. Podría deberse simplemente a que hay una mayor confianza entre las personas de una comunidad y los grupos criminales, que con el Estado (Doyle 2021). Otra posibilidad más es que los mismos grupos criminales se convierten en intermediarios entre gobierno y sociedad (Arias 2017), entre otras razones.

Los estudios sobre la gobernanza criminal reconocen la importancia del gobierno y, sobre todo de las estrategias de seguridad, como factores explicativos para entender lo que el crimen organizado hace. Sin embargo, poco se ha estudiado respecto a otras dimensiones del gobierno y como éstas impactan las acciones de los actores criminales. Adicionalmente, en México todavía queda pendiente estudiar el control no coercitivo del crimen organizado y los vínculos que pueden llegar a formarse en ciertas comunidades entre actores criminales y sociedad. Más aún, falta entender la forma en que las capacidades administrativas de los gobiernos —las herramientas que tienen para detectar y analizar problemas públicos e implementar programas o políticas públicas— repercuten en el actuar del crimen organizado. Ahora bien, me parece importante acotar que existe una bidireccionalidad en la relación entre crimen organizado y Estado, en la que se afectan mutua e iterativamente, pero desde la Administración y las Políticas Públicas todavía no hemos comprendido del todo esta compleja relación y cómo las capacidades administrativas, como horizonte de posibilidad, afectan el control del crimen organizado.

Durante la pandemia los diversos órdenes de gobierno implementaron diferentes estrategias para tratar de disminuir los efectos sociales, económicos y sanitarios de la pandemia. A nivel municipal hubo acciones y respuestas diversas, enfocándose algunas en mantener la administración del propio municipio y la provisión de servicios públicos como el agua y la recolección de basura. Otros más buscaron la manera de atender las necesidades de los habitantes que se habían quedado sin trabajo o su salario se había reducido (Red municipal de respuesta al Covid-19 2020).

Ahora bien, desde la administración pública mucho se ha dicho que los gobiernos municipales son el “eslabón más débil del federalismo mexicano” (Arellano y Cabrero 2011) pues por características en su diseño no tienen un papel protagónico en definir problemas y políticas públicas. Su principal función, en la práctica, sigue siendo proveer servicios como agua, drenaje, recolección de basura, entre otros. Esta falta de protagonismo se debe, entre otras

causas, a su poca autonomía económica, ya que la mayoría de los recursos que tienen los reciben de la federación, y a una falta de profesionalización de quienes forman parte de estas administraciones. Esta situación no deja de ser paradójica porque los nuevos paradigmas en la Administración Pública abogan por el fortalecimiento de los gobiernos locales dado el nivel de complejidad del entorno actual y de los problemas públicos que cada vez son más intrincados y difíciles de revolver (Subirats 2014).

Entonces, al ver las múltiples respuestas y capacidades municipales que hay en México, es pertinente preguntarnos por las capacidades administrativas de estos órdenes de gobierno: ¿por qué en algunos municipios el crimen organizado proveyó bienes? ¿los diferentes niveles de capacidades administrativas entre municipios afectan de alguna manera en el tipo de control que el crimen organizado tiene sobre los territorios? Estas preguntas son relevantes porque al crimen organizado le interesa controlar los municipios y estas unidades administrativas se han caracterizado por carencias tanto en la gestión como en su desempeño. Así, podríamos suponer que son vulnerables ante los intentos de captura por parte del crimen organizado. Este trabajo busca conocer qué capacidades administrativas, o falta de, facilitan o interesan a los grupos criminales.

El argumento central de mi investigación es que las capacidades administrativas son un elemento que incide en el control social de los grupos criminales. El efecto, sin embargo, es dispar. Por un lado, los municipios con menores capacidades administrativas y, por lo tanto, una menor provisión por parte del gobierno, pueden abrir espacios para una mayor injerencia por parte del crimen organizado. El crimen organizado podría aprovechar esos vacíos para establecer controles sociales. Por otro lado, mayores capacidades administrativas pueden hacer más atractivo un municipio para el crimen organizado y una manera de capturarlo es mediante el ejercicio de controles sociales que incluyen la entrega y provisión de bienes.

Investigar cómo las capacidades administrativas afectan el control que el crimen organizado tiene en ciertos territorios es importante para seguir comprendiendo al crimen organizado. El Estado tiene un papel central al definir las condiciones de los grupos criminales organizados, desde lo que es una actividad ilegal, hasta los incentivos para enfrentarse al Estado. Por ello las capacidades administrativas de los gobiernos, su capacidad para implementar políticas públicas y su organización, influyen directamente en la manera en la que opera el

crimen organizado. En este sentido, esta investigación subraya la importancia de las capacidades administrativas de los gobiernos municipales para comprender los controles no violentos del crimen organizado.

Para poder investigar cómo las capacidades administrativas de los municipios afectan el control del crimen organizado, en particular la provisión de bienes de consumo, por parte del crimen organizado, realicé una revisión hemerográfica a lo largo de 2020 por medio de un servidor dedicado al monitoreo de medios de comunicación, lo que me permitió tener acceso a 18 medios nacionales, 155 medios locales, 13 medios internacionales y 7 revistas que se dedican a temas de política nacional. Esto, por un lado, me permitió reducir el sesgo intrínseco de trabajar con prensa y, por el otro, registrar 91 hechos, en 75 municipios del país, ubicados en 16 entidades federativas.

En cuanto a las capacidades administrativas, la mayoría de ellas las analicé a partir de los datos del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México (CNGMD) 2019 del INEGI. Para poder estudiarlas, empleé la conceptualización de Lodge y Welgrich (2014), quienes hablan de cuatro dimensiones: la capacidad de entrega, de regulación, de análisis y la regulatoria. Estas capacidades fueron operacionalizadas a partir de diversas preguntas del censo.

Para conocer cómo las capacidades administrativas afectan el control del crimen organizado realicé un modelo de máxima verosimilitud por medio de una regresión logística de eventos raros (King and Zengn 2001) y de esta forma poder detectar qué capacidades eran las más relevantes y en qué medida lo eran. Por medio de este modelo analicé la importancia de la capacidad de entrega, de cooperación y analítica. Dejé fuera la capacidad regulatoria porque ésta, en realidad, no es una atribución que los gobiernos municipales tienen.

Por medio del modelo determine que la capacidad más relevante para entender en qué municipios el crimen organizado entregó bienes, es la analítica, sobre todo aquellas que tienen que ver con las finanzas de los municipios. De acuerdo con lo analizado, más recursos y una mayor autonomía para ejercerlos hacen más atractivo a un municipio para ser capturado por el crimen organizado. Además, la pandemia de Covid-19 permitió a los grupos criminales buscar posicionarse como actores legítimos ante las personas de una comunidad y, a su vez, demostrar

su presencia territorial y poder a otros grupos criminales, pues no cualquier grupo criminal puede entregar despensas ante una coyuntura.

Esta investigación se divide en siete apartados incluyendo esta introducción. En el segundo apartado se realiza una revisión del concepto de gobernanza criminal y sus lógicas entre competencia criminal y control social. Posteriormente, se desarrolla el argumento teórico para, en la cuarta sección, ahondar en el diseño de investigación. En el quinto apartado, se profundiza en el caso de México, los municipios y la pandemia de Covid-19. En el sexto apartado presento los resultados de investigación. Finalmente, en el séptimo apartado presento las conclusiones, limitaciones y posibles líneas de investigación a seguir.

## 2. Revisión de literatura

Cuando hablamos del crimen organizado, solemos pensar en la parte violenta que sale en los noticieros. Sin embargo, hay situaciones en las que los grupos criminales son capaces de crear orden y establecer controles de facto en la política, la economía y la sociedad de las comunidades donde operan. A esto se le llama gobernanza criminal (Arias 2006; Trejo y Ley 2020; Lessing 2020).

Para poder entender la gobernanza criminal, es necesario primero aclarar que ésta es ejercida por actores criminales organizados. Trejo y Ley (2020) explican que los grupos criminales organizados son actores privados que buscan obtener ganancias de mercados ilícitos y para ello cuentan con algún acuerdo informal con actores estatales para tener protección. Trejo y Ley (2020) y Arias (2006) apuntan que cuando hablamos del crimen organizado estamos hablando de una zona gris en la que los actores criminales y los agentes estatales interactúan, dando pie a distintos tipos de arreglos.

La idea de la gobernanza criminal cuestiona la concepción clásica del Estado de Weber como el único actor capaz de tener poder. Bajo el concepto de gobernanza criminal dejamos de hablar de un monopolio de la violencia y comenzamos a hablar de, cuando menos, un duopolio, compartido entre el Estado y los actores criminales (Lessing 2020). Sin embargo, esto no significa que el Estado y los actores criminales se contraponen necesariamente. Puede haber una situación de complementariedad (Arias 2006; Magaloni *et al.* 2019) y no de suma cero.

La gobernanza criminal rompe con la idea de que el crimen organizado está fuera de la esfera política y permite entender que los grupos criminales son actores políticos que pueden existir y crecer gracias a las interacciones que establecen con otros grupos criminales y con actores estatales, como presidentes municipales, gobernadores, policías, entre otros (Arias 2006).

La gobernanza criminal es un concepto que permite explicar los controles que el crimen organizado tiene en ciertos lugares. El concepto se fundamenta en la idea de que los actores criminales no son apolíticos y ante determinadas situaciones establecen controles de facto a nivel local y se convierten en las autoridades más relevantes para determinar las dinámicas

sociales, económicas y políticas de ciertos territorios (Arias 2006). Es importante notar que la gobernanza criminal puede implicar un dominio sobre muchas o pocas esferas de la sociedad y mercados ilícitos. Como Lessing (2020) explica, los regímenes de gobernanza criminal pueden ser estrechos y discontinuos. Es decir, por ejemplo, que un grupo criminal puede regular el contacto con la policía, pero dejar otros dominios sin regular.

Arias (2006) y Trejo y Ley (2020) mencionan que existen tres dimensiones de la gobernanza criminal: la política (*politics*), la económica y la social. Por su parte, Lessing (2020) desagrega más estas dimensiones de control y establece que la gobernanza criminal puede darse en la esfera política (*policy*) y el cumplimiento de ley, la dimensión judicial, la fiscal, la regulatoria y la política (*politics*). En este trabajo considero sólo tres dimensiones —política, económica y social— porque esto permite concebir de manera más intuitiva el principal impacto del tipo de control.

Trejo y Ley (2020) explican que en la esfera política (*politics*), el crimen organizado busca influir en los procesos electorales porque tener control político le permite influir en las políticas públicas, sobre todo en las de seguridad, que son las que afectan directamente los mercados ilegales. En cuanto al control económico, Arias (2017) señala que éste puede expresarse en el control de programas públicos para obtener recursos. De igual manera, es importante apuntar que la injerencia del crimen organizado hoy en día no es exclusiva en mercados ilegales y también puede inmiscuirse en los legales.

Por último, en cuanto a la esfera social, ésta se refiere a los controles que los grupos del crimen organizado establecen para obtener información y controlar, monitorear, regular e incluso castigar los comportamientos de las personas. Usualmente pensamos en controles coercitivos, pero Magaloni *et al.* (2019) y Arias (2006) han demostrado que hay situaciones en las que el crimen organizado también puede buscar proveer bienes y servicios a las personas de una comunidad. Encontramos, entonces, que los controles pueden ser coercitivos o más cooperativos, sin que necesariamente uno excluya al otro.

Para esta investigación nos enfocaremos en la esfera social. Argumento que la provisión de bienes es un tipo de control social que al crimen organizado le permite obtener información, protección y legitimidad. En su investigación Magaloni *et al.* (2019) explica que los grupos

criminales pueden buscar controlar de manera activa territorios que les sean valiosos para sus actividades económicas y que hay ocasiones en las que para poder controlar un territorio es necesaria una participación activa con las personas de una localidad pues la coerción pura no permitiría obtener cierto tipo de información. Entonces, entiendo que la provisión de bienes sucede en territorios estratégicos para el crimen organizado ya sea por la información o los recursos que pueden obtener para llevar a cabo sus actividades ilícitas. Esto significaría que la provisión de ciertos productos podría ayudar a maximizar sus ganancias.

## **2.1 Lógicas de la gobernanza criminal**

### **2. 1.1 Competencia**

Una de las grandes preguntas en torno a la gobernanza criminal es si ésta puede ser violenta o no. Por ejemplo, uno de los grandes desafíos al estudiar gobernanza criminal en México o Colombia, es que el control territorial de los grupos del crimen organizado ha ido acompañado de violencia (Durán-Martínez 2018; Trejo y Ley 2020), lo cual contrasta con lo que sucede en otros países, como Brasil (Arias 2006, 2017), donde la gobernanza criminal no ha sido tan violenta.

En este sentido, uno de los grandes ejes explicativos para entender cuándo la gobernanza criminal es violenta ha sido la competencia criminal. Autores como Correa (2017), Durán-Martínez (2018), Trejo y Ley (2020), y Lessing (2020), han explicado que cuando hay competencia, en un mismo territorio, entre diferentes grupos criminales la gobernanza criminal tiende a ser violenta. Como ha sido el caso de México en los últimos años.

Trejo y Ley (2020) y Lessing (2020)<sup>1</sup> refieren a la interacción entre criminales y Estado como una variable explicativa importante detrás del uso de la violencia para establecer y afianzar los regímenes de gobernanza criminal. Bajo una lógica de incentivos, los autores demuestran que lo que hace o no hace el Estado, las políticas o estrategias que implementa, repercuten

---

<sup>1</sup> Lessing (2020) estudia que los cárteles se enfrentan con el Estado cuando éste adquiere una estrategia no condicional en contra los grupos criminales organizados. El autor señala que altos niveles de represión producen incentivos a favor de la violencia contra el Estado, mientras que una estrategia condicional desincentiva el uso de la violencia.

directamente en si un grupo criminal decide enfrentarse o no con el Estado y, por lo tanto, en si la gobernanza criminal es o no violenta.

## **2. 1.2 El control social**

En el mismo sentido de la competencia criminal, pero analizando la dimensión social de la gobernanza criminal, Arias (2006 y 2017) y Magaloni *et al.* (2019) han demostrado que cuando los grupos criminales tienen el control del territorio, la gobernanza criminal suele no ser violenta. Estos autores se interesaron en estudiar la parte social de la gobernanza criminal y, comprender las relaciones que los grupos criminales entablan con diferentes actores del territorio en el que están. Ambos autores explican que el control territorial permite a los actores criminales tener una visión de largo plazo y establecer vínculos más duraderos con actores estatales e incluso ciudadanos. Es decir que, en esta lógica de gobernanza criminal, el crimen organizado puede establecer una base social en ciertos territorios.

En este sentido, las investigaciones de Arias (2006), Correa (2017) Durán-Martínez (2018), Magaloni *et al.* (2019), Trejo y Ley (2020) y Doyle (2021) nos han revelado que el crimen organizado puede tener una función de complementariedad o depredación del Estado. Por un lado al proporcionar cierto tipo de capital social, económico o político a actores políticos. Por otro lado, los actores criminales también pueden proveer bienes y servicios en una comunidad, lo cual compite con una de las funciones básicas de un Estado: su capacidad de proveer.

En este punto es importante recordar que Lessing (2020) menciona que una de las características más intrigantes de la gobernanza criminal es que simultáneamente nace, es moldeada y se opone al poder estatal, y, de una manera sutil, también lo complementa. En este sentido, uno de los hallazgos más relevantes de Arias (2017) para esta investigación es que, en la lógica de la gobernanza criminal, los grupos criminales tratan de aprovecharse de los servicios que provee el Estado y la forma en la que se organiza la sociedad para capturar recursos públicos.

Es aquí donde cobra sentido estudiar las capacidades administrativas y comprender cuáles son los recursos y capacidades con las que cuenta el Estado y cómo se distribuyen en los diferentes territorios del país. Ha quedado claro que sin Estado no hay crimen organizado, y,



por lo tanto, sin capacidades administrativas del Estado, no hay gobernanza criminal. Aunado a esto, considerando que hoy en día el crimen organizado no sólo se dedica a traficar drogas (Correa 2017; Trejo y Ley 2020) y por ello tiene un creciente interés en controlar porciones del territorio nacional, como los municipios, es relevante estudiar las capacidades administrativas a nivel municipal puesto que y cómo provee el Estado es algo que el crimen organizado puede aprovechar a su favor para obtener recursos o incluso proveer bienes y servicios.

### 3. Argumento teórico

El argumento de esta investigación es que las capacidades administrativas son importantes para comprender el ejercicio del control social que el crimen organizado tiene a nivel local. Siguiendo estudios anteriores, en este trabajo se estudia el control social de los regímenes de gobernanza criminal a partir de la dimensión de la provisión de bienes, la cual se relaciona directamente con una de las cuatro dimensiones de las capacidades administrativas de un gobierno. El propósito de estas acciones es múltiple y diversa: ejercer control sobre el territorio, así como obtener legitimidad, protección, dinero, información, entre otros beneficios. En particular, el ejercicio del control social puede manifestarse en la provisión de bienes.

La literatura apunta a una relación compleja entre crimen organizado y Estado, en la que se puede dar competencia o complementariedad (Arias 2006; Magaloni *et al.* 2018). Esto significa que las capacidades administrativas pueden tanto facilitar como dificultar la injerencia del crimen organizado en un territorio determinado. Por lo tanto, es importante conocer cuáles son las capacidades que tienen los municipios y cómo éstas repercuten en el control que el crimen organizado tiene. No podemos comprender la existencia de los grupos criminales sin conocer las capacidades de un gobierno.

Las hipótesis que guían mi trabajo son dos. Primero, *a menores capacidades administrativas de los gobiernos locales, mayores incentivos y facilidades para la provisión de bienes por parte del crimen organizado*. La lógica detrás de esta hipótesis es que los grupos criminales buscan ocupar espacios que el Estado deja sin atender. Más aún, esta hipótesis sigue la idea de debilidad institucional (Levitsky y Murillo 2009) en el que las reglas son estables, pero poco efectivas, lo que permitiría al crimen organizado ir avanzando en espacio que originalmente le corresponden al Estado.

En una segunda hipótesis considero que *mayores capacidades administrativas generan mayor atracción de los grupos criminales, buscando ejercer control de su población mediante la provisión de bienes*. Trejo y Ley (2020) demostraron en su investigación que el crimen organizado tiene un espacial interés por capturar municipios con mayores ingresos fiscales. Desde la perspectiva de capacidades administrativas, mayores ingresos usualmente significan más capacidades por parte del gobierno. Tener más recursos financieros y humanos, significa

una mayor posibilidad de hacer legible el territorio y la población. James Scott (1998) señala que el Estado Moderno constantemente busca formas de hacer más legible a la sociedad que gobierna por medio de la estadística, los mapas, entre otras formas, bajo el supuesto de hacer mejores políticas públicas. Esto, para el crimen organizado puede significar mayor información para llevar a cabo sus actividades ilegales, por lo que podría haber un mayor interés por los municipios con más recursos.

En este sentido, la captura de municipios no sólo implica obtener el control sobre el gobierno, sino también sobre su población. Tal control social no solo se alcanza mediante el uso de la violencia, sino que también se puede hacer por medio de acciones no coercitivas como la entrega de bienes, lo cual podría ser una forma para obtener legitimidad. Si pensamos en los gobiernos, la legitimidad es fundamental para poder gobernar y mantener el control pues recordemos que Weber (1922) señalaba que la legitimidad era importante para mantener la estabilidad de un gobierno. En este sentido, podría ser que el paro de actividades económicas, derivado de la pandemia de Covid-19, sirviera a los grupos criminales para posicionarse como actores legítimos que ayudaron a la población en un momento de necesidad, así como una demostración de poder frente a otros grupos criminales, como una forma de dar cuenta de su presencia y fuerza —pues no cualquier grupo criminal tiene los recursos para entregar bienes— en determinado territorio.

### **3. 1 Las capacidades administrativas**

Si bien no existe un consenso sobre lo que son las capacidades administrativas y las diferentes dimensiones que las componen, en términos generales podemos definirlas como los recursos, tanto humanos como técnicos, con los que cuenta una administración para poder realizar funciones y facilitar y contribuir a la resolución de problemas (Lodge y Wegrich 2014).

Un punto en común entre las diferentes acepciones sobre las capacidades administrativas es que buscan contestar qué habilidades son necesarias para hacer frente a los retos actuales que tiene un gobierno (Lodge y Wegrich 2014; Howlerr y Ramesh 2016). En este sentido, las capacidades administrativas forman parte de un proceso de construcción iterativo entre las dimensiones que la componen (Chudnovsky *et al.* 2014) y pueden variar entre territorios de un mismo país (Soifer 2008). Esto significa, para los fines de esta investigación, que las

capacidades administrativas varían entre municipios y estas diferencias pueden contribuir a explicar los diferentes tipos de control que el crimen organizado tiene en un territorio.

Diversos académicos han apuntado que, en la actualidad, en un contexto de gran incertidumbre, competencia, cambios constantes y caóticos, las capacidades administrativas necesitan construirse desde enfoques macro y micro nivel (Farazmand 2009), por ello la importancia de estudiar a los municipios. En cuanto a las capacidades administrativas a nivel municipal, Herrera Torres, H. A y Colín Martínez R. (2014) y Martínez Andrade (2014) mencionan que son aquellas que permiten a los actores gubernamentales operar los procesos municipales para perseguir objetivos sociales. En términos generales, observamos que existe una dimensión estructural y una de gestión (Cabrero y Arellano 2011), así como un nivel individual, en tanto las personas que componen una organización, y otro nivel organizacional (Wegrich 2021).

De acuerdo con Wegrich (2021) la investigación sobre capacidades administrativas puede englobarse en tres maneras: orientadas a los resultados, los insumos y el proceso. Las investigaciones que conceptualizan las capacidades administrativas con base en los resultados se enfocan en los impuestos y políticas de coerción y consideran que la capacidad administrativa es la habilidad de un gobierno de “hacer que las cosas sucedan”. En cuanto a la visión enfocada a los insumos, normalmente se analiza la disponibilidad y estructura de los recursos humanos y entienden la capacidad administrativa a partir de los recursos humanos. Por último, la perspectiva que se enfoca en el proceso se pregunta por la relación entre la política (*politics*) y la administración y utilizan como indicadores la profesionalización de la burocracia, así como el nivel de politización de una administración y la autonomía que hay entre la administración y la política.

Para esta investigación, seguí la propuesta de Lodge y Wegrich (2014), quienes establecen cuatro dimensiones: la capacidad de entrega, la regulatoria, la de coordinación y la analítica. Los autores mencionan que estas dimensiones son relevantes en el siglo XXI, que se caracteriza por una mayor dispersión de poder, mayores retos políticos (Wegrich 2021) y problemas más complejos que normalmente son conceptualizados como *wicked problems*.

Para estos autores, la capacidad de entrega se refiere a la capacidad de implementar, de dar y proveer bienes y servicios (entre ellos la seguridad pública). La capacidad regulatoria tiene que ver con el control y la supervisión para restringir las actividades económicas y sociales.<sup>2</sup> La capacidad de coordinación apela a la resolución de problemas con acciones interdependientes de actores diferentes, a menudo dispersos.<sup>3</sup> Por último, la capacidad analítica se refiere a la organización y a los recursos de información que tiene una organización para resolver problemas públicos e implementar programas y políticas públicas (Lodge y Wegrich 2014). Es importante destacar que estas dimensiones, en la realidad se sobreponen, pero en este trabajo las diferencio para poder analizarlas.

Estas capacidades son fundamentales en un sistema federal en el que se ha buscado mayor descentralización de responsabilidades. Subirats (2014) menciona que se ha argumentado a favor de la descentralización porque, en teoría, los gobiernos locales —es decir, los municipios— están mejor informados sobre las preferencias de la ciudadanía. Adicionalmente, se esperaría que la capacidad de respuesta de los gobiernos locales fuera más ágil. Sin embargo, uno de los principales retos de la descentralización en México ha sido la dimensión financiera pues, en muchas ocasiones, a los gobiernos municipales se les han dado más atribuciones y responsabilidades sin que ello corresponda con el nivel de recursos disponibles. Además, en los países de América Latina el reto de la coordinación ha sido grande y en muchos casos la coordinación a nivel local no ha prosperado (Feiock y Ramírez 2019).

Ahora bien, pensando en mi objeto de estudio: las entregas que los grupos criminales realizaron en 2020, podríamos pensar que la capacidad administrativa más importante a estudiar es la capacidad de entrega, pues es con la que el crimen organizando compitió de manera directa al entregar despensas, cubrebocas, entre otros productos. Por ello, consideré cuatro como manifestaciones más importantes de esta capacidad: la provisión de seguridad, el nivel de recursos financieros, y los programas sociales. El nivel con el que estos servicios se presentan

---

<sup>2</sup> Este tipo de regulación hace referencia a organismos como la independencia técnicos de los bancos nacionales, protección a inversionistas, regulación de medio ambiente, control de la inflación, entre otros, lo cual obedece a atribuciones que tienen sobre todo los gobiernos nacionales y en menor medida los estatales, pero no los gobiernos municipales, por lo que decidí no incluir esta capacidad en el análisis de capacidades administrativas de los municipios.

<sup>3</sup> Desde la administración pública, bajo los paradigmas de la Gobernanza y la Nueva Gestión Pública se ha destacado la importancia de la cooperación entre diferentes actores y niveles de gobiernos para realizar políticas públicas efectivas que respondan a las necesidades sociales (Cabrero Mendoza 2007).

o no puede darnos indicios de lo fácil o difícil que es para el crimen organizado penetrar en ciertos territorios y también del interés que el crimen organizado puede tener en ciertos lugares, ya sea por el nivel recursos, tanto financieros como humanos, o por su ubicación.

En segundo lugar de relevancia estaría la capacidad analítica como los insumos que tiene un gobierno para leer a su población y al territorio. Estos recursos son importantes porque ello determina el horizonte de posibilidad para las políticas públicas. Para aproximarme a esta capacidad seleccioné la actualización de la cartografía catastral y el número de sesiones del cabildo. El conjunto de estas variables da cuenta de la capacidad analítica de los municipios pues, por un lado, la actualización de la cartografía catastral permitiría un cobro más eficiente del predial y, por lo tanto, mayores recursos. Por otro lado, mayores sesiones del cabildo implicarían una mayor discusión sobre cómo se destinan los recursos de un municipio y qué políticas públicas se realizan.

## **4. México: la pandemia de Covid-19 y los municipios**

### **4.1. Los municipios y su diseño**

El sistema político mexicano, de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), es federal, lo que significa que las entidades que conforman a México conservan cierto grado de independencia. En este sentido, una de las principales ventajas del modelo federal es que da autonomía, pero logra mantener unidad y coherencia entre las partes (Cabrero Mendoza 2007).

Si bien existe un gran debate sobre el tipo de federalismo y los niveles de gobierno que tiene México, el artículo 115 de la CPEUM establece que existen tres órdenes de gobierno y que la unidad de la división territorial y la organización política es el municipio. Sin embargo, este federalismo tripartito ha sido criticado por la asimetría de poder entre el gobierno federal, estatal y el municipal, en el que estos últimos han estado supeditados en muchas ocasiones a las decisiones de la federación y, por ello diversos estudios han reconocido que el gobierno municipal es el eslabón más débil del sistema político mexicano y que muchas de sus responsabilidades no corresponden con las capacidades que tienen (Cabrero Mendoza y Arellano 2011).

Ahora bien, desde las nuevas corrientes de la administración públicas como la Gobernanza y la Nueva Gestión Pública se ha destacado la importancia de los gobiernos locales y de incorporar nuevos actores en el diseño e implementación de las políticas públicas. En este sentido, la relevancia del gobierno municipal reside en ser el primer punto de contacto entre la ciudadanía y el gobierno y que la primera, al menos en la teoría, tiende a identificarse más con autoridades locales que con nacionales (Cabrero 2007; Díaz Aldret 2014; Rojas Zamudio 2017).

Por ello, muchos de los debates actuales sobre la administración pública pasan por el papel de los gobiernos municipales como espacios de mayor participación ciudadana y de encuentro de diversos actores en la formulación de políticas públicas (Subirats 2014). Sin embargo, lo cierto es que desde hace algunos años, en México la descentralización de funciones ha ido en retroceso y en muchas ocasiones los municipios no han tenidos las capacidades ni financieras ni estratégicas para hacer frente a sus responsabilidades.

Para comprender las atribuciones y responsabilidades de los municipios hay que analizar con detenimiento el artículo 115 de la CPEUM. Si bien este artículo existe desde 1917 y fue la primera constitución en reconocer el Municipio Libre (Cabrero Mendoza 2007), fue hasta las reformas de 1983 y 1999 que el municipio adquirió mayor autonomía y fortaleza. En 1983 se reformó todo el sistema municipal para descentralizar el sistema político y fortalecer al municipio;<sup>4</sup> mientras que en 1999 se estableció al ayuntamiento como el órgano ejecutivo de los municipios, lo que les dio mayor autonomía del poder estatal, se ampliaron sus facultades para hacer reglamentos y se le reconoció formalmente como un orden jurídico, es decir como un nivel de gobierno (Rojas Zamudio 2017). Adicionalmente, a partir de 2014 los presidentes municipales, regidores y síndicos pueden reelegirse, de manera consecutiva, un período si la duración del gobierno no es mayor a tres años. Rojas Zamudio (2017) establece que esta reforma se hizo con la intención de profesionalizar este nivel de gobierno y hacerlo más efectivo y eficiente, además de propiciar la rendición de cuentas ante la ciudadanía.

En términos generales, de acuerdo con la CPEUM, podemos considerar que los municipios tienen como atribuciones la reglamentación, prestación de servicios públicos,<sup>5</sup> seguridad pública y el cobro de impuestos.<sup>6</sup> Sin embargo, muchas de estas funciones significan un reto para los municipios porque en múltiples ocasiones no cuentan con los recursos suficientes para cumplir con estas tareas. Por ejemplo, con las reformas de 1983 y 1999 se buscó dotar de mayor autonomía a los municipios y para ello permitir el cobro de servicios e impuestos. Sin embargo, hoy en día los municipios siguen siendo muy dependientes de los

---

<sup>4</sup> De acuerdo con Cejudo (2014) la reforma de 1983 definió un listado de funciones exclusivas del municipio y una fuente directa de ingresos propios: el impuesto predial.

<sup>5</sup> En la CPEUM, el artículo 115, en su fracción III establece que los municipios tienen a su cargo las siguientes funciones y servicios públicos: a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; b) Alumbrado público; c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; d) Mercados y centrales de abasto; e) Panteones; f) Rastro; g) Calles, parques y jardines y su equipamiento; h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

<sup>6</sup> En términos generales los municipios pueden cobrar los siguientes impuestos: predial, adquisición de inmuebles y transición de dominio. El artículo 115, en su fracción IV menciona que estos pueden administrar su hacienda libremente. Son los municipios quienes proponen a las administraciones estatales las “cuotas y tarifas de impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria” (CPEUM, Art. 115, fracc. III). Esto significa que los municipios pueden aplicar los recursos asignados de acuerdo con sus necesidades y los fines públicos que persigan.



recursos federales y, en muchos casos, es mínimo el porcentaje de recursos que generan de manera autónoma (Cabrero y Arellano 2011).

Es relevante estudiar las capacidades administrativas que tienen los municipios a la luz de la injerencia que el crimen organizado tiene en ciertos territorios pues ello permitiría realizar un diagnóstico sobre la situación actual de los municipios, de cara a proponer soluciones para su fortalecimiento. De igual manera, es importante notar que la legitimidad de un gobierno también se ve afectada por sus capacidades administrativas, pues si la toma de decisiones no es percibida como razonable y conveniente, esto afectará su legitimidad (Wallner 2008).

#### **4.2. Los municipios ante la pandemia de Covid-19**

A finales de febrero de 2020, en México se registró el primer caso de Covid-19, una enfermedad que comenzó en Wuhan, China, a finales de 2019 y que rápidamente se propagó por todo el mundo para convertirse en una pandemia sin precedente en las últimas décadas (Ibarra Nava, Isabel *et al.* 2020). Ante esta situación, los países adoptaron diversas estrategias para hacerle frente a la situación. La mayoría de las medidas involucraron el distanciamiento social y el cierre de la mayoría de las actividades económicas. México no fue la excepción y del 24 de marzo al 30 de mayo de 2020 se realizó una política de distanciamiento social llamada Jornada Nacional de Sana Distancia (DOF, 24 de marzo de 2020). Sin embargo, una de las principales controversias que enfrentó el gobierno de México fue que estas medidas no fueron acompañadas de otras que disminuyeran el impacto social y económico de la pandemia, lo cual recrudeció las enormes desigualdades que el país tiene (Cortés Meda y Ponciano Rodríguez 2021).

En cuanto al crimen organizado, en un primer momento se pensaba que el tráfico de drogas se vería afectado ante el cierre de fronteras a nivel mundial (UNODC, 2020) y que delitos de alto impacto, como los homicidios, disminuirían; sin embargo, esto no sucedió de la manera en la que se esperaba. Un artículo elaborado por Balmori de la Miyar, Hoen Velasco y Silverio Murillo (2021) demostró, por ejemplo, que, en la CDMX, a partir de las políticas de distanciamiento social no hubo una disminución en crímenes como robo, secuestro y homicidios.

Adicionalmente, durante las semanas de la Jornada Nacional de Sana Distancia, sobre todo en el mes de abril, los medios de comunicación comenzaron a difundir que los grupos

criminales repartían despensas con los logos del grupo que hacía las entregas. La mayoría de estos casos también fueron conocidos porque los propios grupos criminales difundieron sus acciones a través de videos y fotografía en redes sociales como *Twitter*, *Tik Tok* y *Facebook*. Esto, por un lado, da cuenta del interés de los medios de comunicación por denunciar cómo los gobiernos no estaban atendiendo de manera apropiada la pandemia, pero también nos muestra una estrategia de promoción por parte del crimen organizado, pues lejos de realizar estas acciones fuera del ojo público, los mismos grupos buscaron difundir lo que hacían. Esto, responde a una estrategia para hacerse publicidad y buscar legitimidad en las comunidades en las que operan.

En cuanto a los municipios, lo que observamos es que si bien la mayoría de las atribuciones que la Ley General de Salud establece cuando ocurre una situación que ponga en peligro la salud de la población corresponden a los niveles estatal y federal, en la práctica los municipios son el primer frente ante la pandemia para tratar de disminuir sus efectos tanto sanitarios, como económicos. Si bien los municipios no tienen la obligación explícita en la Constitución de hacerle frente a la pandemia, el hecho de ser el nivel de gobierno más cercano a la ciudadanía implica que tienen una responsabilidad para apoyar a la población y evitar la propagación de la enfermedad, así como las consecuencias económicas y sociales (Escuela de Gobierno y Transformación Pública 2020).

En este sentido, las respuestas municipales ante la pandemia fueron muy diversas y ellas junto con las respuestas estatales y federales repercutieron en el impacto que tuvo la pandemia en un lugar. Un estudio realizado por el *UCSF Institute for Global Health* mostró que entre mayor nivel de marginación tuviera un municipio, la proporción de muertes por Covid-19 aumentaba, especialmente en las zonas urbanas a pesar de que estos municipios tienen un mayor acceso a los sistemas de salud.

En el foro “La reinención de lo local: cómo reactivar a los municipios tras la contingencia” organizado por *Expansión* (10 de septiembre de 2020) los alcaldes de Benito Juárez, Quintana Roo, San Luis Potosí, San Luis Potosí, Chihuahua, Chihuahua y Cuauhtémoc, CDMX, presentaron las diferentes estrategias que habían hecho para hacerle frente a la pandemia. Las respuestas fueron diversas, pero se enfocaron en tratar de disminuir los efectos sanitarios y económicos derivados de la contingencia por medio de la reducción de impuestos

locales, proporcionar créditos a MiPymes y ayudas alimenticias para la población vulnerable entre otras.

Por ello, lo que observamos es que las entregas que hizo el crimen organizado compitieron directamente con las medidas que los gobiernos locales implementaron. Si bien, no fue posible recabar datos sobre cada una de las medidas que los 2 mil 446 municipios realizaron para hacerle frente a la pandemia de Covid-19, utilicé otras estimaciones para tratar de aprehender cómo las capacidades municipales pudieron facilitar o impedir la entrega de bienes por parte del crimen organizado.

## **5. Diseño de investigación**

Para poder conocer cómo y qué capacidades administrativas a nivel municipal afectan la entrega de bienes de consumo por parte del crimen organizado sigo un diseño cuantitativo. Las capacidades administrativas de los municipios son mi variable independiente y la provisión de bienes de consumo —como la entrega de despensas, útiles escolares, cubrebocas, entre otros—, es la variable dependiente.

Para analizar la relación entre ambas variables realicé un modelo de máxima verosimilitud por medio de una regresión logística de eventos raros (King and Zengn 2001) para observar el efecto que tienen diferentes dimensiones de las capacidades administrativas municipales en la provisión de bienes y servicios por parte del crimen organizado, entendido como un tipo de control.

### **5.1 Controles criminales**

Para poder estudiar la provisión de bienes por parte del crimen organizado en 2020 como una forma de control construí una base de datos a partir de una revisión hemerográfica de periódicos nacionales y locales. Utilicé el buscador de una agencia dedicada al monitoreo de medios de comunicación. Con ella tuve acceso a 18 medios nacionales, 155 medios locales, 13 medios internacionales y 7 revistas que se dedican a temas de política nacional.<sup>7</sup>

Al momento de construir la base de datos cuidé que sólo se mencionara el hecho una vez y le di preferencia a los medios locales sobre los nacionales porque los primeros usualmente reportaban este tipo de acciones días antes que los medios nacionales y con mayor precisión sobre el municipio en el que sucedieron.

Para buscar los sucesos utilicé las siguientes combinaciones de palabras: crimen organizado/ grupo delictivo/ cártel + entregó/ dio. Una vez que tuve el universo de posibles notas, procedí a revisar puntualmente cada una para poder construir la base. Seleccioné únicamente las notas que indicaban qué se había dado, qué grupo del crimen organizado lo había proporcionado y la comunidad o municipio, donde se había hecho, resultando al final un universo de 91 hechos a lo largo de 2020, en 75 municipios, ubicados a lo largo de 16 entidades del país.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> En el anexo I y II puede consultarse con detalle los medios a los que tuve acceso.

<sup>8</sup> En el anexo III y IV puede consultarte con detalle las entregas que el crimen organizado realizó a lo largo de 2020.

## 5.2. Capacidades administrativas

Para analizar las capacidades administrativas seguí la propuesta de Lodge y Wegrich (2014), quienes establecen que las capacidades administrativas son el conjunto de habilidades y competencias que se esperan de las burocracias públicas para que puedan facilitar y contribuir a la resolución de problemas. Los autores establecen cuatro dimensiones: la capacidad de entrega, la regulatoria, la de coordinación y la analítica.

A partir de estas dimensiones, Piero Staning (2014) propone indicadores para medir las capacidades administrativas. Utilicé como base estos indicadores, adaptándolo a las atribuciones y recursos que tienen los municipios. Para los indicadores, utilicé principalmente el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México (CNGMD) 2019 del INEGI.

En cuanto a la capacidad de implementación utilicé:

- Tasa de homicidios por cada mil habitantes a nivel municipal a lo largo de 2020. Estos datos los obtuve de Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Es importante notar que además de un *proxy* de capacidad de entrega de los gobiernos municipales, también lo es de competencia criminal.

La tasa de homicidios por un lado es un reflejo de la capacidad de un gobierno por proveer seguridad en el territorio. Además, es un indicador del nivel de competencia criminal que existe en un lugar. En este sentido, una mayor tasa de homicidios indicaría una mayor competencia criminal, así como una menor capacidad de proveer seguridad por parte de un gobierno local. Por ejemplo, de acuerdo con *InSight Crime* en 2020 la entidad con un mayor número de homicidios fue Guanajuato lo que cual puede explicarse en parte a la disputa entre el Cártel Jalisco Nueva Generación y el Cártel Santa Rosa de Lima, aunque también hay que acotar que los grupos criminales no son los únicos capaces de perpetrar la violencia en el país, también hay otro tipo de actores como políticos que son capaces de influir en el clima de violencia que hoy en día se vive en México.

Diversos autores como han demostrado que la estrategia de derrocar a un líder de un grupo criminal sólo ha contribuido a aumentar la violencia, lo cual se ve reflejado en el aumento en la tasa de homicidios desde 2006 a la fecha. En este sentido, se entiende que el aumento

de los homicidios se debe a un enfrentamiento entre los grupos delictivos, pero también a un enfrentamiento entre los diferentes grupos criminales y el Estado (Trejo y Ley 2020).

- El FAIS del Ramo 33 que se da a cada municipio. Estos datos los recabe a partir del Diario Oficial de cada entidad. Regularmente, a finales de enero, las entidades federativas informan en esta publicación oficial los recursos que se destinarán a cada municipio y la fórmula que utilizaron para asignar los recursos.<sup>9</sup>

Los recursos de este fondo deben destinarse a infraestructura social básica y es el único Fondo de los que integran el Ramo 33 que tiene una “fórmula precisa y clara de cómo se debe realiza la asignación” (Chiapas y Velázquez 2011) en los niveles estatal y municipal. En este sentido, el FAIS destina más recursos a las entidades federativas y municipios con mayor rezago social. En este sentido, el dinero recibido por los municipios es un indicador del nivel de marginación pues a mayores recursos, mayor grado de marginación.

- El promedio de recaudación del predial que los municipios registraron en el CNGMD del INEGI en 2019.

El impuesto predial es el más importante de los gobiernos municipales, Unda Gutiérrez (2020) lo ha llamado la espina dorsal de los gobiernos municipales porque dota de capacidad financiera a los gobiernos locales, lo que les permite tener mayor autonomía de los otros órdenes de gobierno para poder establecer las prioridades de políticas públicas a nivel municipal y cómo utilizara los recursos. Sin embargo, el nivel de recaudación del impuesto predial es muy bajo y aporta únicamente 8.8% de los ingresos municipales y son los gobiernos metropolitanos los que tienen un mayor porcentaje de recaudación del predial (Cabrero y Arellano 2011). En este sentido, podríamos esperar que mayor autonomía en los recursos permitiera a los gobiernos locales decidir cómo invertirlos, pero también hacerlos más atractivos para el crimen organizado ya que estos recursos no están condicionados.

---

<sup>9</sup> La fórmula es la misma para todos los estados y municipios.

- Porcentaje de la población con acceso a la red de agua municipal, reportado en el CNGMD del INEGI en 2019.

Este es un reflejo de los servicios que proporciona el municipio, y, además de ser un recurso necesario para la subsistencia se volvió aún más relevante durante la pandemia para evitar enfermarse de Covid-19.

Para la capacidad de coordinación:

- Total de personas del gobierno que presuntamente cometieron actores de corrupción del fuero común. Esta información la obtuve a partir del CNGMD 2019 del INEGI.

De acuerdo con Lodge y Wegrich (2014), la capacidad de automonitoreo forma parte de la capacidad de coordinación y da cuenta de la habilidad del gobierno para monitorear cómo operan sus partes y saber si el comportamiento individual diverge de los objetivos de la organización. Para el caso que aquí estudiamos, el número de casos de corrupción dentro de un gobierno nos pueden dar cuenta de la facilidad con la que el crimen organizado podría permear en el nivel municipal. Más casos de corrupción podrían ser un indicador de que para el crimen organizado sería más fácil entregar cosas sin que las autoridades municipales actuaran para impedirlo.

- Asociación intergubernamental en materia de seguridad, la cual podía ser vertical (con poderes de otros niveles) u horizontal (con poderes del mismo nivel). Utilicé una variable *dummy* para indicar si hubo cooperación o no entre organizaciones. Los datos los obtuve del CNMGD del INEGI en 2019.

Desde los estudios de Administración Pública se ha argumentado que la cooperación de los gobiernos con diversos actores es necesaria para lograr los objetivos que un gobierno se propone (Moore 1995; Milward, H.B. and Provan, K. G. 2000; Schneider *et al.* 2003; Beranmedi 2009). Para el caso municipal, si los gobiernos locales establecen vínculos con otras organizaciones tanto del nivel municipal como con otros niveles de gobierno, ello dificultaría al crimen organizado entregar productos.

Por último, para la capacidad analítica, considero que la información y la tecnología con la que cuenta un municipio es de vital importancia para que un gobierno pueda llevar a cabo sus tareas.

Tan importante es la capacidad financiera de un municipio como las capacidades analíticas para hacer frente a los problemas públicos y la implementación de programas y políticas públicas. Para operacionalizar esta capacidad utilicé las siguientes variables:

- La actividad geoestadística, es decir si el municipio contaba o no con una organización dedica al análisis, procesamiento y creación de información geoestadística. Los datos los obtuve a partir del CNMGD del INEGI en 2019.
- El número de sesiones del cabildo que los municipios reportaron en el CNMGD del INEGI en 2019.

En las reuniones del cabildo se discuten las directrices del gobierno municipal y se establecen las prioridades y las estrategias a seguir. De acuerdo con el CNGMD del INEGI, la mayoría de los temas discutidos son referentes a tesorería y finanzas (16.4%), seguido por obras públicas (14.6%) y gobierno (14.4%). Esto significa que un mayor número de sesiones implicaría una mayor discusión sobre cómo se invierten los recursos municipales.

- La cartografía catastral. Utilicé una variable *dummy* para analizar si el municipio contaba o no con una cartografía actualizada de su catastro. Los datos los obtuve a partir del CNMGD del INEGI en 2019.

El catastro es un sistema de información sobre la propiedad y sus características. Una cartografía catastral indica la ubicación de los predios, el valor del inmueble, el uso de suelo, los servicios con los que cuenta, la distribución, el dueño del inmueble, entre otras características. En este sentido la cartografía catastral es un insumo primordial para el cobro del predial y, por lo tanto, para tener mayores recursos, así como la planeación territorial. Existen dos tipos de catastro: el urbano y el rustico. El catastro urbano es más complejo porque registra los diversos usos de bienes inmuebles, los cuales pueden ser industriales, comerciales y sociales. En cuanto al catastro rustico, registra los bienes rurales y destaca la utilidad productiva del suelo. (Dirección del catastro municipal de Villa Hidalgo 2020). Así, lo que podemos observar es que la cartografía catastral es muy importante como capacidad analítica y es un insumo vital de los gobiernos municipales para conocer el territorio y llevar a cabo tareas relativas a las capacidades de entrega. Podemos asumir, entonces, que los municipios que cuenten con una cartografía tendrán mayores capacidades administrativas para plantear políticas y programas públicos y para recabar el impuesto predial.



### 5.3. Regresión logística de eventos raros

En cuanto al modelo de máxima verosimilitud utilicé la regresión logística para eventos raros propuesta por King y Zeng (2001), la cual es apropiada para pocos eventos, en este caso la entrega de bienes por parte del crimen organizado, en comparación con los no eventos, en este caso los municipios en los que no hubo entregas. Este modelo permite estimar correctamente la probabilidad de eventos poco comunes.

Para esta investigación utilicé la corrección *prior* en la que se conoce previamente la fracción de eventos en la población. En este caso el número de eventos fue de 74/2026 pues para poder analizar el impacto de las diferentes capacidades municipales no tomé en cuenta a los municipios que se rigen por usos y costumbres y a las alcaldías de la CDMX.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> En el siguiente vínculo puede consultarse la base de datos que construí para el modelo de regresión logística <https://drive.google.com/file/d/1o2x4WW6CPMAbzd4ccnKbqQRyU2Byr7HS/view?usp=sharing>

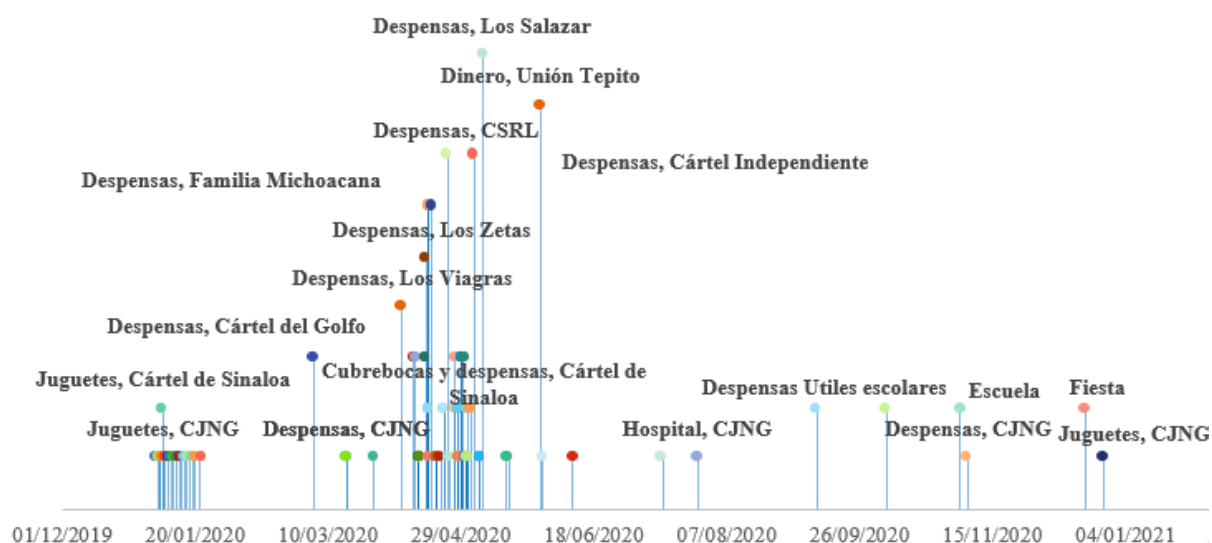
## 6. Resultados

### 6.1 Estadística descriptiva básica

Reporto primero algunas tendencias y patrones básicos de mi fenómeno de estudio. Estos datos se derivan de la revisión hemerográfica realizada para el año 2020 mediante la cual identifiqué 91 sucesos en los que un grupo criminal entregó un tipo de bien a las personas de una comunidad. El tipo de entregas que registré fueron: despensas, juguetes, útiles escolares, préstamos monetarios, escuelas, fiestas, hospitales, útiles escolares, y cubrebocas.

Del total de eventos, 69% correspondieron a la entrega de despensas, las cuales se concentraron en los meses de marzo a mayo de 2020, lo que coincide con la Jornada Nacional de Sana Distancia que el gobierno de México implementó como estrategia para hacerle frente a la pandemia de Covid-19. En segundo lugar, 23% de los eventos correspondieron a la entrega de juguetes. Estos hechos se concentraron en fechas cercanas a Día de Reyes, Día del Niño y Navidad. Probablemente la provisión de bienes se concentró en despensas debido a la pandemia de Covid-19. Sin embargo, otros eventos como la entrega de juguetes, útiles escolares y la realización de fiestas, entre otras, nos permiten suponer que esto se trata de una práctica que va más allá del año pandémico.

**Gráfico 1: Entregas por parte de grupos criminales organizados**

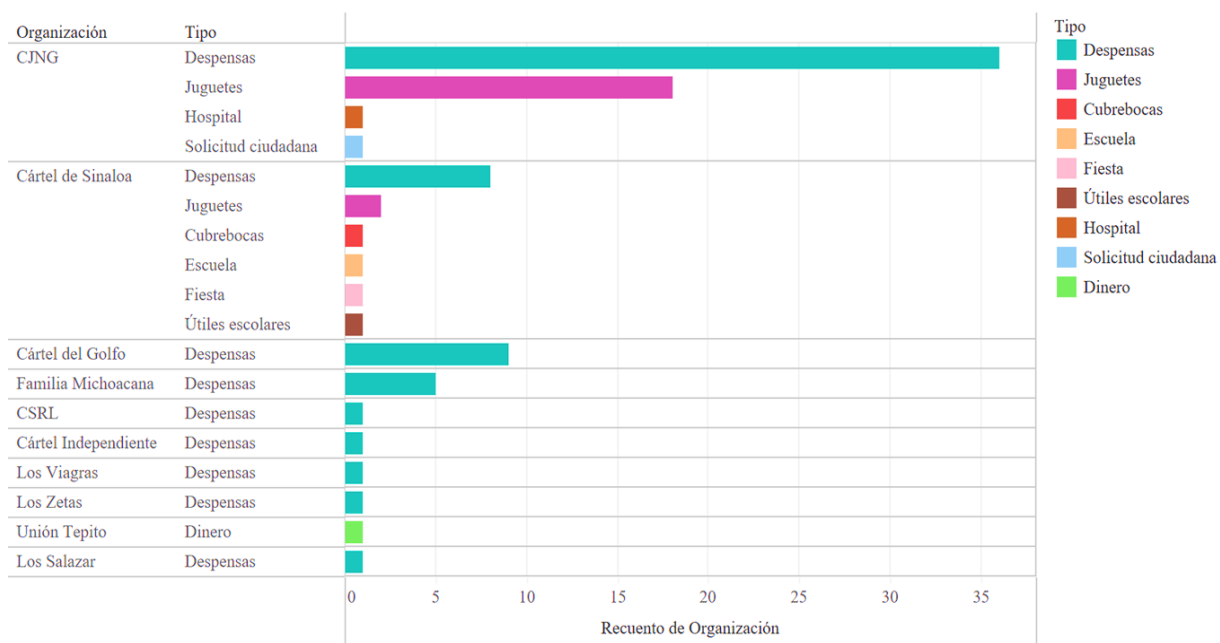


Fuente: elaboración propia

El tipo de bienes y las fechas en las que concentraron las entregas nos permite inferir que los grupos criminales supieron leer el contexto para beneficiarse de él. Recordemos que, en un principio, de acuerdo con la UNODC (2020), se pensaba que el tráfico de drogas se vería seriamente afectado por la pandemia debido al cierre de fronteras y al corte en las cadenas de producción. Sin embargo, los grupos criminales demostraron su capacidad para saberse adaptar y parte de ello fue la entrega de bienes necesarios en un momento en el que la mayoría de las actividades económicas pararon y muchas personas se quedaron sin trabajo, como una forma de legitimarse y demostrar su presencia en determinados territorios.

En cuanto a los grupos criminales que hicieron entregas de bienes de consumo identifique al Cártel Jalisco Nueva Generación (CJNG), Cártel de Sinaloa, Cártel Santa Rosa de Lima (CSRL), Cártel del Golfo, Familia Michoacana, Los Viagras, Los Zetas, Unión Tepito, Los Salazar y un llamado Cártel Independiente. Al revisar la siguiente gráfica podemos comprobar que el grupo criminal que más entregó bienes y servicios fueron el CJNG y, en segundo lugar, el Cártel de Sinaloa. En total, el CJNG realizó 56 entregas, el Cártel de Sinaloa 14, el Cártel del Golfo 9, la Familia Michoacana 5 y, el CSRL, Los Viagras, Los Zetas, la Unión Tepito, Los Salazar y el Cártel Independiente, realizaron 1 cada uno.

**Gráfico 2: Provisión de bienes por grupo criminal**



Fuente: elaboración propia

## 6.2. Las entidades y los municipios

Ahora bien, en cuanto a los municipios en los que el crimen organizado proveyó bienes, identifique 75, en 16 entidades federativas del país, lo que significa que 14 millones 19 mil 317 personas fueron afectadas por este fenómeno.

En la mayoría de los municipios analizados se registró sólo un hecho a lo largo de 2020. Sin embargo, en 10 municipios se registró más de un hecho. En este sentido, destaca el caso de Culiacán, en Sinaloa, en el que, a lo largo de 2020, hubo algún tipo de bien entregado en 6 ocasiones. Los otros municipios en los que se registraron dos entregas fueron: Allende, Chihuahua; Romita, Guanajuato; Cuautitlán García Barragán, Guadalajara y Tuxpan, en Jalisco; Cuernavaca, Morelos; Villa de Reyes, San Luis Potosí; Victoria, Tamaulipas; y, La Perla, Veracruz.

En el siguiente mapa se señala la localización geográfica de los municipios en los que se registró algún tipo de entrega por parte del crimen organizado.

**Gráfico 3: Ubicación de los municipios en los que un grupo criminal entregó un bien**



Fuente: elaboración propia

El mapa permite apreciar que la entidad con más municipios en los que se entregó algún tipo de bien fue Veracruz, pues en esa entidad identifiqué 26 municipios (de 212) y 27 eventos en los que un grupo criminal entregó algo. Los grupos criminales que repartieron despensas y juguetes fueron el CJNG, Los Zetas y el Cártel del Golfo. Esta situación resulta interesante porque da cuenta de la presencia de diferentes cárteles en un mismo territorio y, por lo tanto, de la competencia entre los grupos criminales, lo cual da pie a pensar que, bajo situaciones excepcionales, como lo fue la pandemia de Covid-19, el crimen organizado puede buscar un control menos coercitivo para obtener legitimidad incluso si los territorios son competidos, como se puede apreciar en el caso de los municipios localizados en Veracruz.

Ahora bien, al agrupar las entidades federativas según las regiones que propone Ziccardi<sup>11</sup> (2002), identifiqué que la entrega de bienes sucedió en siete de ocho regiones. La

<sup>11</sup> De acuerdo con el autor existen ocho regiones en las que México se divide: 1. Noroeste: integrada por Baja California, Baja California Sur, Sonora, Sinaloa y Nayarit; 2. Norte: compuesta por Chihuahua, Coahuila, Durango, Zacatecas y San Luis Potosí; 3. Noreste: Nuevo León y Tamaulipas; 4. Occidente: Aguascalientes, Jalisco, Colima,

única región en donde este fenómeno no se registró fue en la península de Yucatán; mientras que la región en la que más se concentró la provisión por parte del crimen organizado fue en el Golfo, la cual ésta se integra por Veracruz. Por otro lado, si tomamos en cuenta el número de entidades, entonces Occidente es la que concentró un mayor número en las que el crimen organizado entregó bienes. El siguiente mapa muestra las regiones y las entidades en las que se registró algún tipo de entrega.

**Gráfico 4: Regiones en las que los grupos criminales entregaron bienes de consumo**



Fuente: elaboración propia

Al analizar el tipo de municipio que concentró la mayor provisión de bienes, encontré que estos sucedieron en su mayoría en los municipios metropolitanos. Esto es interesante porque

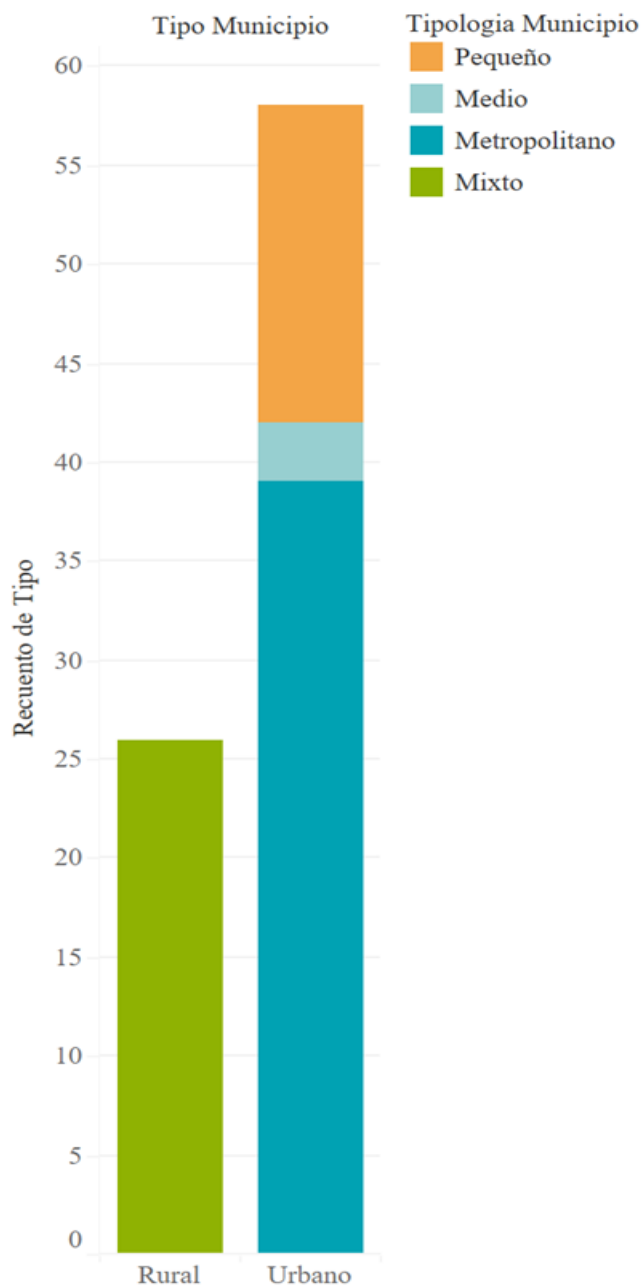
---

Guanajuato y Michoacán; 5. Centro: CDMX, Querétaro, Puebla, Hidalgo, Morelos, Tlaxcala; 6. Golfo: Veracruz y Tabasco; 7. Sur: Guerrero, Oaxaca y Chiapas; 8. Península: Quintana Roo, Yucatán y Campeche.

los municipios que concentran un mayor número de personas son los que tienen mayores capacidades administrativas, al contar con una mayor profesionalización de su burocracia y más recursos económicos (Cabrero y Arellano 2011). Recordemos que históricamente hay una gran diferencia entre las capacidades de los municipios rurales y urbanos, las cuales van desde el nivel de recaudación, hasta las iniciativas y programas que se presentan e implementan (Arellano y Cabrero 2011). Por lo tanto, el que un municipio sea rural o urbano es un indicador de las capacidades administrativas e institucionales que tiene.

En este sentido, que la mayoría de los casos haya sucedido en las grandes ciudades nos indica que mayores capacidades administrativas podrían ser una base para que los grupos criminales pudieran proveer cierto tipo de bienes que son necesarios en un momento de coyuntura, lo cual les permitiría posicionarse como actores legítimos ante la población de un lugar y, a la vez, demostrar su presencia y recursos ante otros actores criminales. De igual manera, la mayor concentración de estos hechos en las grandes ciudades también puede deberse a que hay mayores recursos tanto financieros como humanos, lo que cual nos indica, como señalan Trejo y Ley (2020) que mayores recursos hacen más atractivo un municipio para ser capturado por el crimen organizado.

**Gráfico 5: Entrega de bienes según el tipo de municipio**



Fuente: elaboración propia

El gráfico anterior nos permite observar que no hubo entregas, o al menos no hubo registro de ello, en municipios rurales con menos de 2 mil 500 habitantes y que 26 entregas sucedieron en municipios rurales mixtos, los cuales tienen una población que oscila entre 2 mil 500 habitantes y los 14 mil 999 habitantes; el resto de las entregas se dio en municipios urbanos y la gran



mayoría (39) se dio en municipios metropolitanos, que son municipios con más de 500 mil habitantes.

### 6.3. Modelos de regresión

Para poder determinar las capacidades que más se relacionaban con la entrega de bienes por parte del crimen organizado comparé tres modelos. A continuación, muestro una tabla con los diferentes modelos.

**Tabla 1: Modelos de regresión logística para eventos raros**

	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3
<b><i>Capacidad de entrega</i></b>			
Tasa de homicidio	2.91E-01 * [0.040]	2.877e-01 * [0.045]	2.96E-01 * 0.03349
FAIS	1.68E-09 [0.455]	- -	- -
Porcentaje de recaudación predial	7.54E-03 . [0.089]	8.656e-03 * 0.049	- -
Porcentaje de la población con red de agua	-3.35E-03 [0.497]	- -	- -
<b><i>Capacidad de coordinación</i></b>			
Corrupción	0.179 [0.454]	- -	- -
Asociación intergubernamental	-7.21E-01 . [0.084]	-6.627e-01 0.1084	- -
<b><i>Capacidad analítica</i></b>			
Sesiones cabildo	0.0147 *** [0.02]	1.508e-02 *** [8.56e-05]	1.69E-02 *** [9.38E-06]
Información geoestadística	4.99E-01 [0.170]	- -	- -
Cartografía catastral actualizada	1.43E+00 *** [0.0001]	1.444e+00 *** [8.28e-05]	1.55E+00 *** [2.14E-05]
<b><i>Variables de control</i></b>			
Coerción criminal	- -	1.661e+00 * [0.044]	- -
Población total del municipio	5.93E-07 [0.462]	1.767e-06 *** [0.669]	1.66E-06 ** [0.008]

Tasa de muertes acumuladas por Covid-19	-7.73E-04 [0.771]	-1.133e-03 [0.669]	-1.43E-03 [0.591]
Créditos otorgados por la secretaría de Bienestar	1.40E-05 [0.813]	- -	4.44E-05 [0.369]
Créditos otorgados por el IMSS	3.72E-04 [0.813]	- -	- -
Mando único	5.30E-01 [0.114]	0.1523	5.47E-01 [0.096]
Gini 2015	9.78E-01 [0.760]	- -	- -
Intercepto	5.52E+00 ***	5.457e+00 ***	-5.26E+00 ***
AIC	[6.08E-05] 564.77	[< 2e-16] 550.56	[< 2e-16] 556.8

Nota: Pr(>|z|) en corchetes. : 0 ‘\*\*\*’ 0.001 ‘\*\*’ 0.01 ‘\*’ 0.05 ‘.’ 0.1 ‘ ’ 1

Fuente: elaboración propia

Al comparar los tres modelos observamos que en los tres casos, el número de sesiones del cabildo y la cartografía catastral, fueron significativas. Sin embargo, elegí el segundo porque es el que presenta un mejor ajuste y una mayor significancia de las variables, el cual es el siguiente:

$$\begin{aligned}
 & \text{logit}(p \text{ entrega de bienes por parte del crimen organizado}) \\
 & = \beta_0 + \beta_1 \text{ Tasa de homicidios} \\
 & + \beta_2 \text{ Promedio de recaudación del predial} \\
 & + \beta_3 \text{ Asociación intergubernamental} \\
 & + \beta_4 \text{ Total de sesiones del cabildo} + \beta_5 \text{ Cartografía catastral} \\
 & + \beta_6 \text{ Coerción crimen organizado} \\
 & + \beta_7 \text{ Tasa de muertes acumuladas por Covid – 19} \\
 & + \beta_8 \text{ Mando único} + \varepsilon
 \end{aligned}$$

Este modelo destaca la relevancia de la capacidad analítica y de entrega, sobre todo aquellas relacionadas con los recursos financieros de los municipios. Esto tiene sentido porque sabemos que las capacidades analíticas van de la mano con las de entrega. La información que un municipio tiene es el insumo para que los municipios puedan proveer y realizar programas y políticas públicas. El que estas variables resulten significativas en el modelo de regresión

logística es consecuente con lo que anteriormente había expuesto sobre los municipios metropolitanos y su mayor nivel de capacidades administrativas.

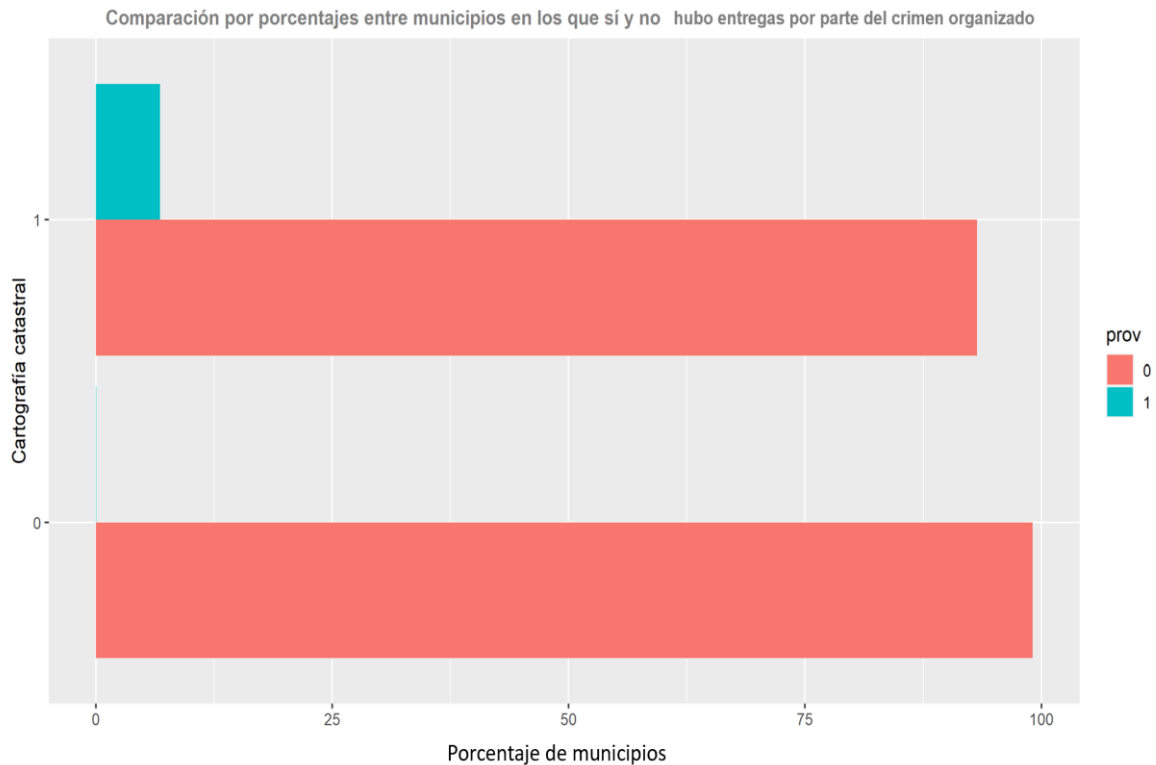
En este sentido, mayores capacidades analíticas, implicarían mayores capacidades de entrega, entre ellas un mayor nivel de recaudación del impuesto predial. Estos resultados son congruentes con investigaciones previas como las de Trejo y Ley (2020), quienes demostraron en el interés que los grupos criminales tienen por capturar municipios por mayores recursos económicos.

Recordando a Scott (1998), la capacidad con la que un gobierno puede leer a su población y, por lo tanto, tener más información sobre el territorio y la población, parece ser esencial para entender el control que los grupos criminales tienen sobre un territorio. Ahora bien, es importante notar que es difícil determinar el origen de un mayor nivel en las capacidades administrativas. Únicamente sabemos que más población, implica municipios más grandes, lo que a su vez significa municipios con más recursos, y más capacidades analíticas.

Ahora bien, retomando lo dicho previamente, la capacidad que resultó más significativa en el modelo seleccionado fue la capacidad analítica, con la cartografía catastral y el número de sesiones del cabildo. Al comparar los municipios que tienen o no una cartografía catastral actualizada lo que encontré es que la mayoría de los municipios no cuentan con una; sin embargo, de los municipios en los que sí hubo provisión de bienes, 6.79% sí contaba con una cartografía catastral, frente a 0.3% de los municipios en los que no hubo ningún tipo de entrega.

Recordemos que la cartografía catastral es el insumo directo para que los municipios puedan cobrar el predial —uno de los ingresos más importantes a nivel municipal—. Para poder recaudar este impuesto es necesaria una base catastral actualizada y completa. Entre más recursos propios tenga el municipio, mayor autonomía y poder de decisiones sobre dónde y cómo invertir sus recursos tendrá, pues normalmente los recursos que las entidades federativas y la federación transfieren a los municipios son condicionados, por lo que los municipios no pueden decidir en qué área utilizar el dinero, si no, únicamente, cómo gastarlo (Arellano y Cabrero 2011).

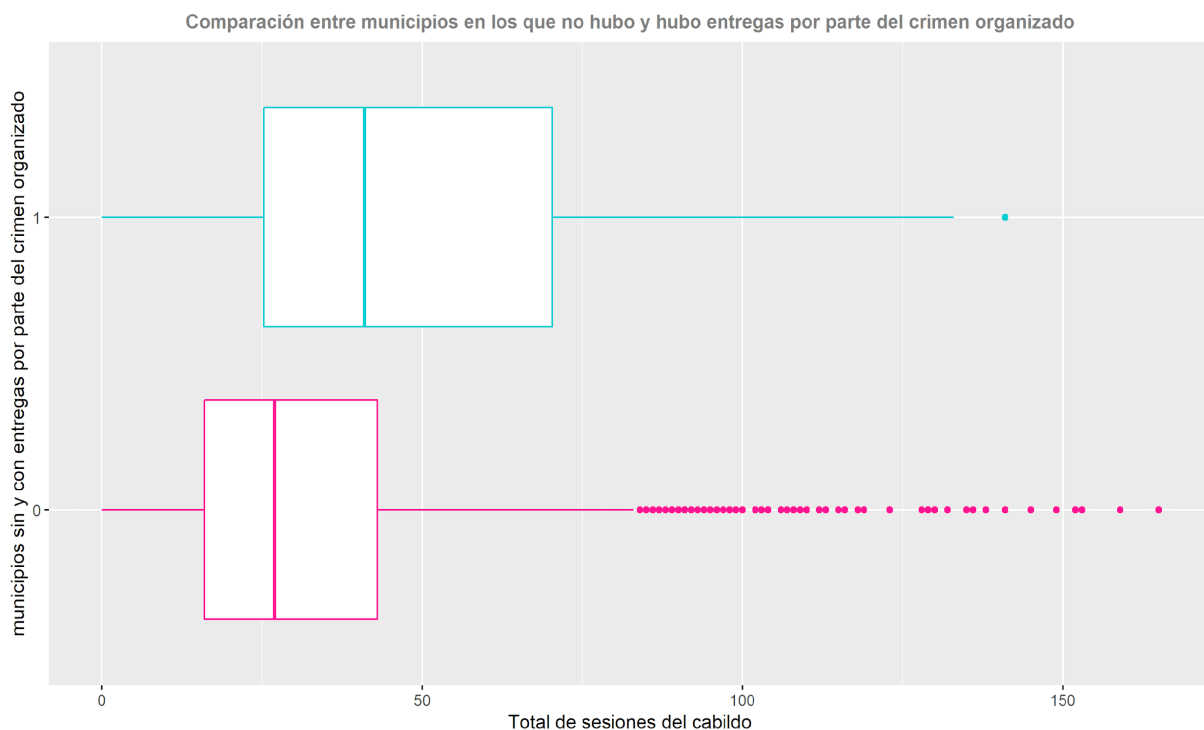
## Gráfico 6: Cartografía catastral



Fuente: elaboración propia

En cuanto a las sesiones del cabildo podemos ver en la siguiente gráfica de cajas que, en promedio, los municipios en los que sí hubo entregas por parte del crimen organizado tuvieron más sesiones que los municipios en los que el crimen organizado no realizó entregas. Puntualmente, los municipios en los que hubo entregas tuvieron más de 50 sesiones en el año. Esto es importante porque al analizar el censo sobre municipios realizado por el INEGI en 2019, lo que observé es que la mayoría de los temas que se trataron en las sesiones del cabildo refirieron a cuestiones financieras. Esto, en términos generales, es un indicador de la importancia de los recursos financieros para que el crimen organizado se interese por capturar un municipio.

## Gráfico 7: Sesiones del cabildo

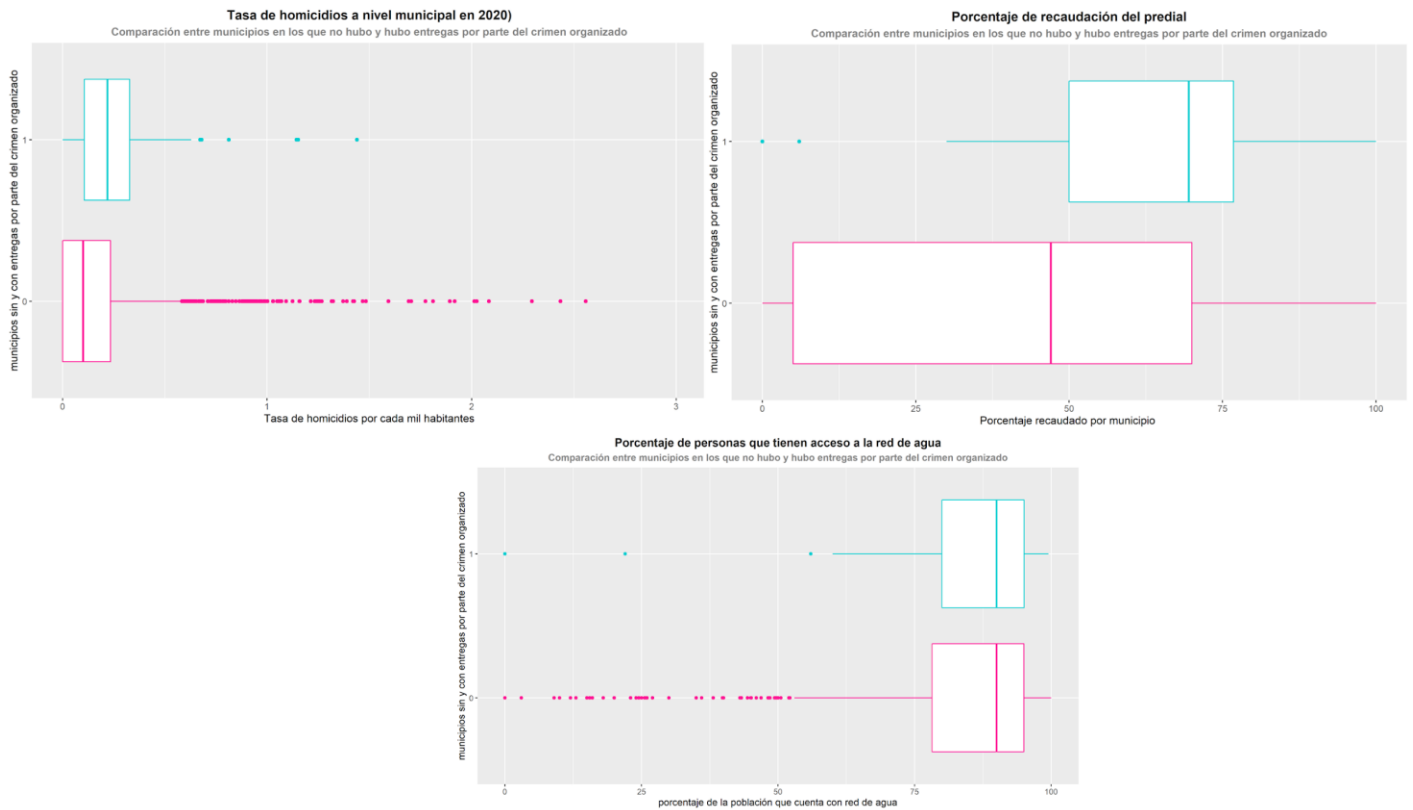


Fuente: elaboración propia

En segundo lugar de importancia, estuvo la capacidad de entrega de los municipios. Al comparar los municipios en los que hubo o no algún tipo de entrega por parte del crimen organizado, lo que observé es que estos municipios tienen un mayor nivel de recaudación del predial, así como una mayor tasa de homicidios. De las manifestaciones que utilicé, la única que resultó similar fue el porcentaje de la población que cuenta con el servicio de agua potable. Como se indicó anteriormente, para poder cobrar el predial, es necesario, en primer lugar, un buen catastro. De acuerdo con Arellano y Cabrero (2011) el nivel de recaudación de los municipios sobre el impuesto predial es un indicador de la eficiencia de estos gobiernos. Si el nivel de recaudación no es óptimo esto es un indicio de que hay rezagos en la administración.

Por otro lado, la tasa de homicidios, como se señaló con anterioridad, es un indicador de la capacidad de entrega así como de competencia criminal. Entonces, lo que se puede intuir es que estos municipios son más competidos por grupos criminales.

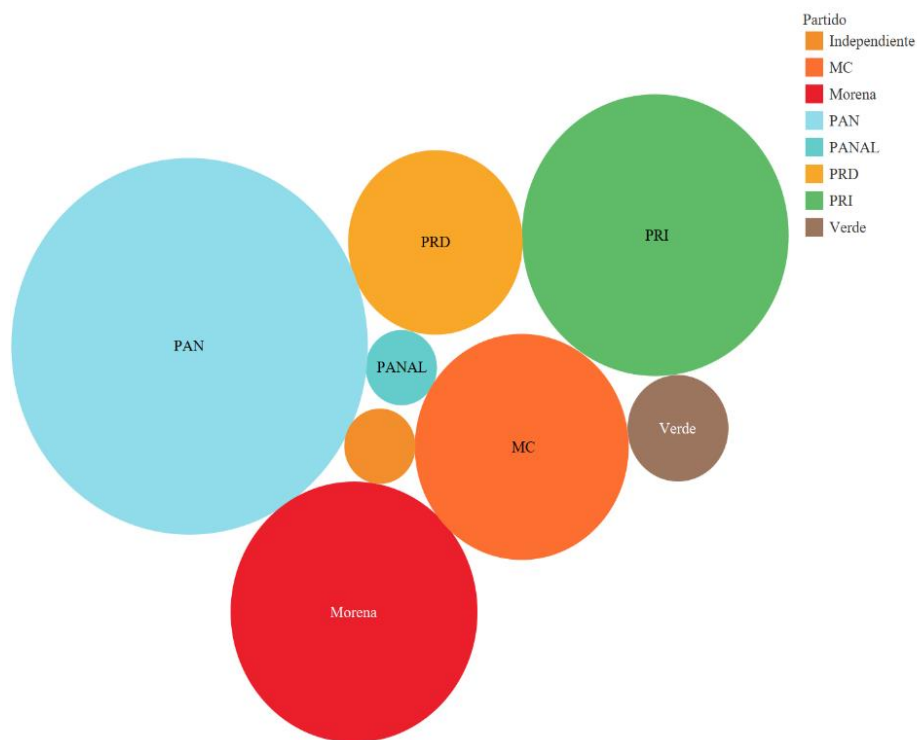
## Gráfico 8: Capacidad de entrega de los municipios



Fuente: elaboración propia

Finalmente, en mi investigación analicé el partido de gobierno a nivel municipal, pues la literatura apunta a que, si el partido en el gobierno a nivel municipal es el mismo en la entidad y en la federación, hay mayor cooperación vertical entre órdenes de gobierno, lo que permitiría mayores recursos para resolver problemas. Al considerar esta variable, el PAN fue partido en el gobierno a nivel municipal en el que más sucedieron estos hechos, con 25 municipios, seguido del PRI con 14, Morena con 12, Movimiento Ciudadano con 9, el PRD con 6, el Verde con 2 y un presidente municipal independiente. La siguiente gráfica ilustra esta situación. El tamaño del círculo es proporcional al número de municipios gobernador por determinado partido.

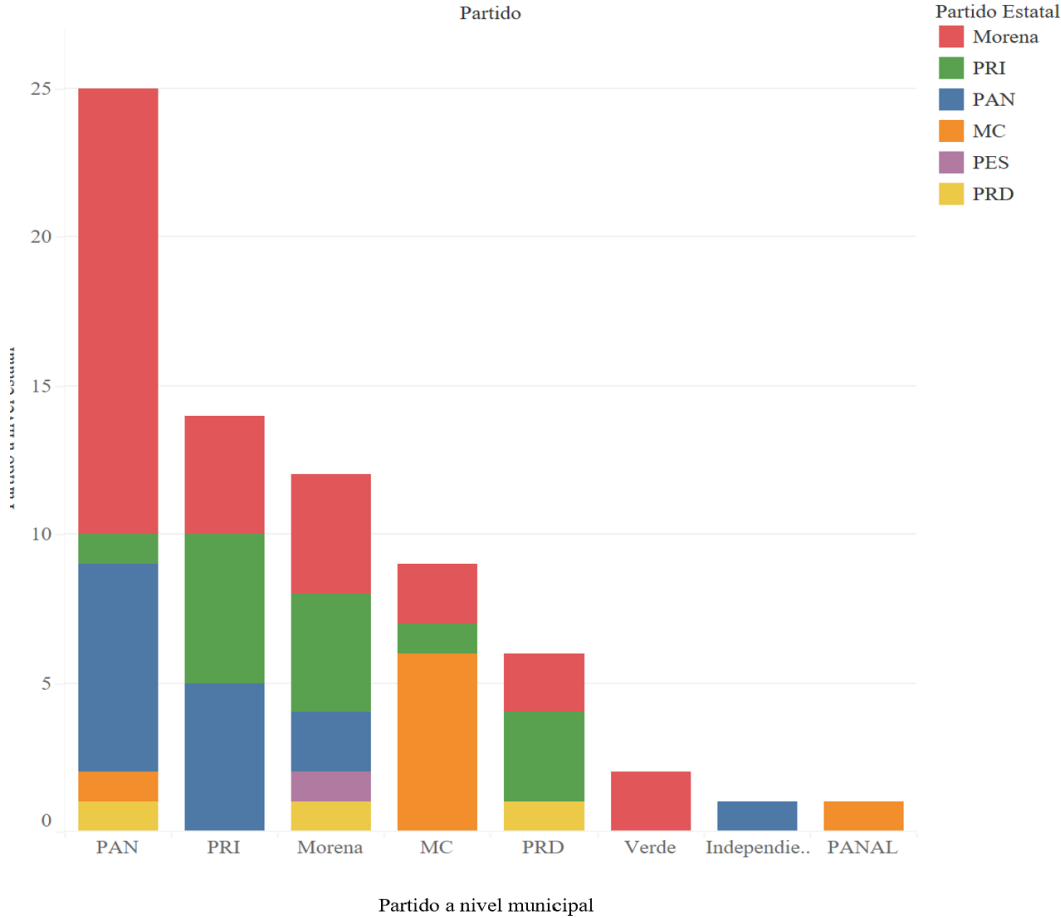
**Gráfico 9: Total de municipios por partido político**



Fuente: elaboración propia

En el siguiente gráfico lo que se puede observar es el partido en el gobierno a nivel municipal y estatal y se aprecia que la entrega de bienes sucedió en menor medida en los municipios cuyo partido es el mismo a nivel estatal y aumentó significativamente cuando los partidos eran diferentes, sobre todo en el caso del PAN a nivel municipal y Morena en el estatal, partidos que actualmente son oposición. Este resultado va en el sentido de lo que otras investigaciones han encontrado. Podemos suponer, entonces, que la captura de los municipios por parte del crimen organizado se facilita cuando hay una menor cooperación entre órdenes de gobierno.

**Gráfico 10: Desglose de partido en el gobierno a nivel municipal y estatal**



Fuente: elaboración propia



## 7. Conclusiones

A lo largo de 2020, en México y el mundo se vivió la pandemia de Covid-19. La mayoría de los gobiernos establecieron como estrategia para hacer frente a la nueva enfermedad el distanciamiento social y por ende el cese de la mayoría de las actividades económicas. Esta situación en México se vivió principalmente en los meses de marzo a mayo, lo que significó una mayor precarización y profundización de las desigualdades de la población. A su vez, desde hace años, en México se vive y ha profundizado la injerencia del crimen organizado en la vida cotidiana de la ciudadanía, lo que puede conceptualizarse como gobernanza criminal, es decir, como los controles de facto que el crimen organizado establece en las esferas económica, política y social (Arias 2006; Trejo y Ley 2020; Lessing 2020).

Durante los meses de la Jornada Nacional de Sana Distancia, en medios de comunicación y redes sociales observamos a diferentes grupos criminales entregando despensas. Ante este fenómeno, tan difundido en aquellos meses, nació mi pregunta de investigación: ¿las capacidades administrativas de los municipios afectan el tipo de control que el crimen organizado tienen en los municipios? Esta pregunta es importante porque si bien se reconoce que existe una íntima y bidireccional relación entre el crimen organizado y Estado, se ha indagado poco sobre cómo las capacidades administrativas de los municipios repercuten al facilitar o dificultar el tipo de control que el crimen organizado tienen en ciertos lugares del país. Es decir, más allá de respuestas como la corrupción de los burócratas municipales y de la aparente debilidad institucional, consideraba sumamente relevante saber si había ciertas características, ciertas capacidades, que fueran importantes para explicar por qué en ciertos municipios sí hubo entrega de bienes y en otros no.

Para poder investigar esta situación, primero realicé una investigación hemerográfica y detecté 91 hechos a lo largo de 2020, en 75 municipios de 16 entidades del país. Una vez que identifiqué los lugares en los que el crimen organizado entregó algún bien en 2020, realicé un modelo de máxima verosimilitud por medio de una regresión logística de eventos raros para determinar qué capacidades administrativas a nivel municipal eran más importantes al estudiar el control no coercitivo por medio de la entrega de bienes del crimen organizado realizó.

Lo que identifiqué fue que la capacidad analítica es primordial. Esta investigación demuestra que los insumos que el gobierno tiene para poder realizar actividades y programas son muy importantes para poder entender los controles del crimen organizado. Diversos autores han demostrado que más capacidades analíticas, en este caso una mejor cartografía catastral y un mayor número de sesiones del cabildo, van acompañadas, en términos generales de una mayor eficiencia y capacidad para cobrar el predial. En este sentido, en esta investigación quedaría demostrado que las capacidades administrativas relacionadas con recursos financieros son sumamente importantes para entender el control del crimen organizado pues más capacidades analíticas son la base para obtener mayores recursos y mayor autonomía para ejercer el presupuesto. Esta combinación de más recursos y mayor libertad para utilizarlos, probablemente hacen que estos municipios sean más atractivos para el crimen organizado.

Por ello, el tipo de municipios en los que el crimen organizado más entregó bienes fueron los urbanos y principalmente los metropolitanos. Históricamente los municipios urbanos tienen más capacidades que los rurales, pues tienen más recursos financieros, así como mejores servicios y una mayor profesionalización y sistematización de la administración municipal. Al respecto, un punto al que mi investigación contribuye es a necesariamente tomar en cuenta al crimen organizado al momento de realizar análisis para la implementación de políticas públicas. Al momento de considerar fortalecer los gobiernos municipales es importante tomar en cuenta que no sólo basta dotarlos de mayores recursos financieros si esto no va acompañado del fortalecimiento integral de otras capacidades administrativas que puedan evitar que estos gobiernos sean cooptados por grupos criminales. Con lo aquí presentando se podría intuir que si a los municipios simplemente se les da más dinero, muy probablemente, serán más vulnerables a intentos de captura por parte del crimen organizado. Sin duda alguna, es necesario fortalecer a los gobiernos municipales, pero también es necesario pensar en cómo hacerlo de la manera adecuada para evitar los temidos efectos adversos o perversos y que los grupos criminales los coopten más fácilmente.

Ahora bien, en el caso concreto de la entrega de bienes durante 2020, lo que podemos inferir es que más capacidades administrativas les sirvieron a los grupos criminales como un piso para entregar bienes necesarios en una coyuntura particular. La entrega y la difusión de sus acciones sirvieron como una forma para legitimarse con la población de esos municipios y

ejercer un control no coercitivo, pero también funcionaron como un mensaje para con otros grupos criminales para demostrar su presencia en determinados territorios.

Algunas de las limitaciones de mi investigación son el tipo de control estudiado, pues en México el control que el crimen organizado más ejerce es el control violento, por lo que faltaría estudiar cómo las capacidades administrativas repercuten en ese tipo de control. De igual manera, en futuras investigaciones es pertinente tomar en cuenta las capacidades de los otros órdenes de gobierno, para entender de mejor manera la complejidad del entramado federal y su relación con el crimen organizado.

Adicionalmente, otra de las limitaciones de mi investigación es el tipo de fuentes utilizadas. Si bien los medios de comunicación son la manera en la que se suele aproximarse a las acciones que el crimen organizado realiza, estas fuentes, inevitablemente, presentan un sesgo debido a los lugares en los que los medios de comunicación se localizan y a la propia dinámica de las noticias. En este sentido, a pesar de los múltiples medios de comunicación a los que tuve acceso, es innegable que mis resultados pudieron haber sido afectados por esta situación. Aunado a esta situación, también debo reconocer que hay dinámicas del control social que el crimen organizado ejerce sobre los territorios del país que no son capturadas en estas fuentes y tampoco en este trabajo, por lo que faltaría estudiar como otras variables afectan el accionar de los grupos criminales.

Finalmente, esta investigación destacó la importancia que las capacidades administrativas tienen para entender los controles que el crimen organizado tienen en los municipios del país, pues más allá de la “falta de voluntad” de un gobierno, para poder encontrar soluciones al problema de la captura de agentes no estatales de los gobiernos locales, es importante comprender qué características de los gobiernos son las más importantes, de otra forma seguiremos atendiendo un problema sin comprender realmente sus causas y lógicas.

## Referencias

- Acuerdo por el que se establecen las medidas preventivas que se deberán implementar para la mitigación y control de los riesgos para la salud que implica la enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19), Diario Oficial de la Federación [DOF], 24-03-2020, [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5590339&fecha=24/03/2020](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590339&fecha=24/03/2020)
- Arellano, David y Enrique Cabrero. 2011. *Los gobiernos municipales a debate: un análisis de la institución municipal a través de la Encuesta INEGI 2009*. México: CIDE.
- Arias, Desmond. 2006. *Drugs and Democracy in Rio de Janeiro: Trafficking, Social Networks, and Public Security*. Chape Hill: University of North Carolina Press.
- Arias, Desmond. 2017. *Criminal Enterprises and Governance in Latin America and the Caribbean*. New York: Cambridge University Press.
- Asman, Parker y Katie Jones. 2021. «Balance de InSight Crime de los homicidios en 2020». *InSight Crimen*, 29 de enero de 2021. <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/balance-insight-crime-homicidios-2020/>.
- Bardhan, Pranab y Dilip Mookherjee. 2014. «El surgimiento de los gobiernos locales: una visión de conjunto». En *Gobiernos locales*, compilado por Ana Díaz Aldret. México: Escuela de Administración Pública del DF, 2014.
- Beramendi, Paolo. 2009. «Federalism». In *The Oxford Handbook of Comparative Politics*, edited by Carles Boix and Susan Stokes. Oxford: Oxford University Press, 2009.
- Cabrero Mendoza, Enrique. 2005. «La reconstrucción del pacto federal: ¿múltiples gobiernos o gobierno multinivel?». En *Globalización, poderes y seguridad nacional*, coordinado por Alberto Aziz y Alfonso Sánchez. México: CIESAS-Porrúa.
- Cabrero Mendoza, Enrique. 2007. *El federalismo en los Estados Unidos Mexicanos*. Guadalajara: Instituto Electoral del Estado de Jalisco.
- Cejudo, Guillermo. 2014. *Los gobiernos estatales en los Estados Unidos Mexicanos*. México: Nostra Ediciones.
- Chiapa, Carlos y César Velázquez (coords). 2011. *Estudios del ramo 33*. México: El Colegio de México-CONEVAL.
- Chudnovsky, M. 2014. «Régimen político, Estado y políticas públicas: El rol de los gabinetes en el desarrollo de las capacidades estatales». Tesis doctoral, Universidad Torcuato Di Tella.

- Chudnovsky, Mariana, Andrea González, Juan Carlos Hallack, Mercedes Sidders y Mariano Tommasi. 2018. «Construcción de capacidades estatales. Un análisis de políticas de promoción del diseño en Argentina». *Gestión y Política Pública* XXVII, 79-110.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México [CPEUM], Diario Oficial de la Federación [DOF], 05-02-1917, última reforma DOF 28-05-2021 (Mex.). [www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_280521.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_280521.pdf)
- Correa-Cabrera, Guadalupe. 2017. *Los Zetas Inc. Criminal Corporations, Energy and Civil War in Mexico*. Austin: University of Texas Press.
- Cortés Meda, Alejandro y Guadalupe Ponciano Rodríguez. 2021. «Impacto de los determinantes sociales de la COVID-19 en México». *Boletín sobre Covid-19* 2 (17): 9-13. <http://dsp.facmed.unam.mx/wp-content/uploads/2013/12/COVID-19-No.17-04-Impacto-de-los-determinantes-sociales-de-la-COVID-19-en-Me%CC%81xico.pdf>.
- Cossío Díaz, José Ramón (coord). 2017. *Constitución Políticas de los Estados Unidos Mexicanos comentada*. México: Tirant.
- Díaz Aldret, Ana. 2017. «Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas», *Gestión y Política Pública*.
- Dirección de Catastro Municipal de Villa Hidalgo. s/a. *Manual de organización, Jalisco: Gobierno de Villa Hidalgo*. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Jalisco/Todos%20los%20Municipios/wo50190.pdf>.
- Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis. 2012. «Propuesta para un nuevo federalismo. Análisis comparativo de las iniciativas que reforman los artículos 115 y 116 Constitucionales presentadas en la LXI Legislatura». Cámara de Diputados. <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SAPI-ISS-13-12.pdf>.
- Doyle, Caroline. 2021. «'The Criminal Actors Have a Social Base in Their Communities': Gangs and Service Provision in Medellín, Colombia». *Latin American Politics and Society*. <https://doi.org/10.1017/lap.2020.31>.
- Durán-Martínez, Angélica. 2018. *The Politics of Drug Violence. Criminals, Cops and Politicians in Colombia and Mexico*. New York: Oxford University Press.
- El Universal*. 2021. «"El Mencho", del CJNG, entrega regalos de día de las madres en Jalisco». 11 de mayo de 2021. <https://www.eluniversal.com.mx/estados/el-mencho-del-cjng->

[entrega-regalos-de-dia-de-las-madres-en-jalisco#:~:text=Sicarios%20a%20bordo%20de%20camionetas,mayo%2C%20d%C3%ADa%20de%20las%20madres.](#)

Expansión Summit. 2020. «La reinención de lo local: cómo reactivar a los municipios tras la contingencia». YouTube, 10 de septiembre de 2020. [https://www.youtube.com/watch?v=5hrXSZOkJos&t=2s&ab\\_channel=Expansi%C3%B3nExpansi%C3%B3n](https://www.youtube.com/watch?v=5hrXSZOkJos&t=2s&ab_channel=Expansi%C3%B3nExpansi%C3%B3n).

Farazmand, Ali. 2009. «Building Administrative Capacity for the Age of Rapid Globalization: A Modest Prescription for the Twenty-First Century». *Public Administration Review* 69 (6).

Feiock, Ricard and Edgar Ramírez. 2019. «Applying the Institutional Collective Action Framework in Latin America», Inter-American Development Bank.

Herrera Torres, H. A. y R. Colín Martínez. 2014. «Capacidades de gestión pública. Análisis de los gobiernos de los municipios semi-urbanos del estado de Michoacán». *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública* III, 121-126.

Huesca, Luis, H. Linda Llamas, Javier Jara, César Vargas, y David Rodríguez. 2021. *El impacto distributivo de la pandemia COVID-19 en México*. México: CIAD. [https://www.ciad.mx/mexmod/assets/docs/Policy\\_brief\\_MEXMOD\\_ES.pdf](https://www.ciad.mx/mexmod/assets/docs/Policy_brief_MEXMOD_ES.pdf)

Ibarra-Nava, Isabel, Jesús A. Cárdenas de la Garza, Raúl Ruiz Lozano y Raúl Salazar Montalvo. 2020. «Mexico and the COVID-19 Response». *Disaster Medicine and Public Health Preparedness* 14 (4). doi:10.1017/dmp.2020.260.

King, Gary and Langche Zeng. 2001. «Logistic Regression in Rare Events Data»: *Political Analysis* 9,137–163.

Lessing, Benjamín. 2020. *Violencia y paz en la guerra contra las drogas*. Bogotá: Universidades de los Andes.

Levitsky, Steven y Victoria María Murillo. 2009. «Variation in Institutional Strength». *Annual Review of Political Science*, 12.

Lodge, Kai Wegrich y Martin. 2014. *The Governance Report 2014*. USA: Oxford University Press.

- Magaloni, Beatriz, Gustavo Robles, Aila M. Matanock, Alberto Díaz-Cayeros, y Vidal Romero. 2019. «Living in Fear: The Dynamics of Extortion in Mexico's Drug War». *Comparative Political Studies*. <https://doi.org/10.1177/0010414019879958>
- Martínez Andrade, J. C. 2014a. «Medición de las capacidades administrativas municipales». *Analéctica*.
- Martínez Andrade, Juan Carlos. 2014b. «Fundamentos teóricos de la Medición de las Capacidades Administrativas Municipales». *Analéctica*. <https://doi.org/10.5281/zenodo.3850835>.
- Milward, H.B. y Provan, K. G. 2000. «Governing the Hollow State», *Journal of Public Administration Research and Theory* 10 (2). <https://arizona.pure.elsevier.com/en/publications/governing-the-hollow-state>.
- Moore, Mark. 1995. *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge: Harvard University Press.
- Red Municipal de Respuesta Local al Covid-19. 2020. Consultado el 18 de abril de 2021, <https://redciudades.mx/>.
- Sánchez Valdés, Víctor Manuel y Sara López Cerón. 2020. «Narcoayudas: ¿dónde y quiénes?». *Nexos*, 15 de junio de 2020. <https://seguridad.nexos.com.mx/narcoayudas-donde-y-quienes/>.
- Schneider, M., Scholz, J. T., Lubell, M., D. Mindruta, & M. Edwardsen. 2003. «Building Consensual Institutions: Networks and the National Estuary Program»: *American Journal of Political Science* 47 (1): 143–158.
- Scott, James. 1998. *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. New Haven: Yale University Press.
- Soifer, Hillel. 2008. «State Infrastructural Power: Approaches to Conceptualization and Measurement». *Studies in Comparative International Development*.
- Subirats, Joan. 2014. «El nuevo papel de los gobiernos locales desde la proximidad y la implicación ciudadana». En *Gobiernos locales*, Ana Díaz Aldret. México: Escuela de Administración Pública del DF.
- Trejo, Guillermo & Sandra Ley. 2020. *Votes, drugs, and violence. The Political Logic of Criminal Wars in Mexico*. New York: Cambridge University Press.

- Unda Gutiérrez, Mónica. 2020. «Una hacienda local pobre: ¿qué explica la recaudación predial en México?» *Estudios demográficos y urbanos*. DOI: [10.24201/edu.v36i1.1871](https://doi.org/10.24201/edu.v36i1.1871).
- UNODC Research. 2020. *Reseña de investigación. Covid-19 y la Cadena de Suministro de Drogas: de la producción y el Tráfico al consumo*. [https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/covid/Covid-19\\_Suministro\\_de\\_Drogas.pdf](https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/covid/Covid-19_Suministro_de_Drogas.pdf).
- Verdú, Daniel. 2020. «La mafia es inmune al virus». *El País*, 18 de abril de 2020. <https://elpais.com/sociedad/2020-04-18/la-mafia-es-inmune-al-virus.html>.
- Wallner, Jannifer. 2008. «Legitimacy and Public Policy: Seeing Beyond Effectiveness, Efficiency and Performance». *The Policy Studies Journal* 36 (3).
- Weber, Max. 1922/2014. *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.



## 9. Anexos

### I. Tabla de medios revisados según entidad federativa

<b>Entidad</b>	<b>Medio</b>
Aguascalientes	El Sol del Centro
	Hidrocálido
	Página 24
	La Jornada Aguascalientes
Baja California	El Mexicano
	Frontera
	El Sol de Tijuana
	Crónica de Baja California
	El Vigía
	La Voz de la Frontera
	Monitor Económico
Baja California Sur	El Sudcaliforniano
	Tribuna de Los Cabos
Campeche	Campeche Hoy
	La Jornada Maya
	Tribuna Campeche
	Peninsular Campeche
Ciudad de México	Metro
	Basta
	Más por Más
	Diario de México

<b>Entidad</b>	<b>Medio</b>
Chiapas	El Siete
	Contrapoder
	El Diario del Sur
	Diario el Popular
	El Orbe Chiapas
	Chiapas Hoy
	La Voz del Sureste
Chihuahua	El Heraldo de Chihuahua
	El Heraldo de Juárez
	El Sol de Parral
	Diario de Chihuahua
Coahuila	Milenio
	Noticias del Sol de la Laguna
	Capital Coahuila
Colima	El Mundo desde Colima
	Ecos de la Costa
Durango	El Siglo de Durango
	Contexto
	El Sol de Durango
Estado De México	Milenio Estado de México
	La Calle
	Capital Edomex
	Heraldo de Edomex
	El Informante
	Diario Amanecer
	Puntual
	El Sol de Toluca
	El Valle

<b>Entidad</b>	<b>Medio</b>
	Portal
Guanajuato	Correo
	El Heraldo de León
	Milenio de León
	El Sol del Bajío
	El Sol de Salamanca
	El Sol de León
	AM Guanajuato
	El Sol de Irapuato
	Publimetro León
Guerrero	La Jornada Guerrero
	Enfoque Informativo Guerrero
Hidalgo	La Crónica de Hidalgo
	Milenio Hidalgo
	Síntesis
	Plaza Juárez
	El Sol de Tulancingo
	Uno Más Uno Hidalgo
	El Sol de Hidalgo
Jalisco	Mural
	Milenio Jalisco
	El Occidental
	Publimetro Jalisco
	El Informador
	Página 24
	La Crónica de Jalisco
	Guadalajara Hoy

<b>Entidad</b>	<b>Medio</b>
Michoacán	El Sol de Morelia
	Publimetro Morelia
Morelos	Diario de Morelos
	El Regional del Sur
	La Unión
	El Sol de Cuautla
	El Sol de Cuernavaca
Nayarit	Meridiano Nayarit
	Matutino Gráfico de Nayarit
Nuevo León	ABC Monterrey
	Milenio Monterrey
	El Norte
	El Porvenir
	Publimetro Nuevo León
	El Horizonte
	El Financiero Nuevo León
	Reporte Índigo Monterrey
Oaxaca	El Imparcial Oaxaca
	El Imparcial del Istmo
Puebla	Milenio
	Síntesis de Puebla
	El Sol de Puebla
	El Herald de Puebla
	Intolerancia
	Diario Cambio de Puebla
	Publimetro Puebla
	Puntual
	Puebla Hoy

<b>Entidad</b>	<b>Medio</b>
Querétaro	AM Querétaro
	Diario de Querétaro
	El Sol de San Juan del Río
	Código Querétaro
Quintana Roo	La Verdad Quintana Roo
	Luces del Siglo
	Diario de Quintana Roo
	Novedades de Quintana Roo
	Diario Imagen de Quintana Roo
	24 Horas Quintana Roo
	Cancuníssimo
	La Jornada Maya
San Luis Potosí	El Sol de San Luis
	Huasteca Hoy
	San Luis Hoy
	Plano Informativo
Sinaloa	El Noroeste de Culiacán
	El Sol de Sinaloa
	El Noroeste de Mazatlán
Sonora	El Imparcial
	El expreso
	El Diario de Sonora
	La Verdad Sonora
	Nuevo Día
	Medios Obson
	Entorno Informativo
Tabasco	Tabasco Hoy
	Rumbo Nuevo
	Presente de Tabasco

	La Voz de Tabasco
<b>Entidad</b>	<b>Medio</b>
Tamaulipas	Milenio Tamaulipas
	El Sol de Tampico
	La Red
Tlaxcala	Síntesis de Tlaxcala
	El Sol de Tlaxcala
	ABC Noticias
Veracruz	El Dictamen
	Diario de Xalapa
	Heraldo de Poza Rica
	El Heraldo de Veracruz
	Vanguardia Veracruz
	El Heraldo de Tuxpan
	El Heraldo de Martínez
	El Heraldo de Coatzacoalcos
	El Heraldo de Xalapa
Yucatán	La Jornada Maya
	Publimetro Yucatán
	Peninsular Yucatán
Zacatecas	La Jornada Zacatecas
	El Sol de Zacatecas
	Átomos News

Fuente: elaboración propia

## II. Tabla de medios nacionales, internacionales y revistas consultadas

Medios nacionales	Medios internacionales	Revistas
El Universal	El País	Siempre
Milenio Diario	The Wall Street Journal	Proceso
La Jornada	Financial Times	Impacto
El Sol de México	The New York Times	Newsweek Español
La Crónica de Hoy	The Washington Post	Contralínea
Ovaciones	Los Angeles Times	Nexos
Excélsior	La Nación Argentina	Letras Libres
El Economista	Clarín	
El Financiero	Folha de Sao Paulo	
Reforma	Le Figaro	
Publimetro	The Guardian	
La Razón	Le Monde	
24 Horas	Daily China	
Reporte índigo		
El Heraldo de México		
Contra Réplica		
Uno más Uno		
La Prensa		

Fuente: elaboración propia

### III. Tabla de provisión de bienes por parte del crimen organizado por municipio<sup>12</sup>

Estado	Municipio	Desp ensa s	Di ner o	Esc uel a	Fi est a	Hos pita l	Jug uete s	Soli citu d	Útil es esco lare s	Cubr eboca s	Tot al de ent reg as
Aguasc alientes	Aguascaliente s	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Baja Califor nia	Tecate	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Colima	Manzanillo	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Colima	Tecomán	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Chihua hua	Allende	2	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Chihua hua	Chihuahua	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Chihua hua	Hidalgo del Parral	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Chihua hua	Matamoros	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Chihua hua	Santa Bárbara	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Ciudad de México	Cuauhtémoc	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1
Guanaj uato	Manuel Doblado	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Guanaj uato	Cuerámaro	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Guanaj uato	León	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Guanaj uato	Romita	2	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Guanaj uato	Salamanca	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Guanaj uato	San Francisco del Rincón	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1

<sup>12</sup> En este vínculo puede consultarse la base de datos que construí para analizar las entregas que el crimen organizado realizó a lo largo de 2020  
<https://drive.google.com/file/d/1zqi1fKvqALU6HQKG21OH4sCYr3UvvyRU/view?usp=sharing>



Guanajuato	Uriangato	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Guerre ro	Arcelia	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Jalisco	Cuautitlán de García Barragán	1	0	0	0	0	1	0	0	0	2
Jalisco	Guadalajara	1	0	0	0	0	0	0	0	1	2
Jalisco	Ocotlán	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Jalisco	Puerto Vallarta	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Jalisco	Villa Purificación	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1
Jalisco	Tecalitlán	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Jalisco	Tlajomulco de Zúñiga	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Jalisco	Tonalá	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1
Jalisco	Tuxpan	2	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Jalisco	Zapopan	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Estado de México	San Felipe del Progreso	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Estado de México	Tianguistenco	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Estado de México	Villa Guerrero	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Michoa cán	Apatzingán	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Michoa cán	Aquila	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Michoa cán	Chinicuila	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Michoa cán	La Piedad	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Michoa cán	Tangancícuaro	2	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Morelo s	Cuernavaca	2	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Puebla	Tepeaca	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
San Luis Potosí	Rioverde	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1

San Luis Potosí	Salinas	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
San Luis Potosí	Santa María del Río	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
San Luis Potosí	Soledad Graciano	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
San Luis Potosí	Tierra Nueva	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
San Luis Potosí	Villa de Arriaga	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
San Luis Potosí	Villa de Reyes	2	0	0	0	0	0	0	0	0	2
San Luis Potosí	Zaragoza	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Sinaloa	Culiacán	2	0	1	1	0	1	0	1	0	6
Tamaulipas	Matamoros	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Tamaulipas	Reynosa	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Tamaulipas	Victoria	2	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Veracruz	Amatlán de los Reyes	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1
Veracruz	Camerino Mendoza	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1
Veracruz	Coatzacoalcos	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Veracruz	Córdoba	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1
Veracruz	Cuchiapa	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1
Veracruz	Cuitláhuac	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1
Veracruz	Fortín	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1
Veracruz	Huatusco	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1
Veracruz	Ixtaczoquitlán	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1

Veracruz	Mariano Escobedo	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1
Veracruz	Medellín de Bravo	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Veracruz	Nogales	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1
Veracruz	Omealca	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1
Veracruz	Orizaba	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1
Veracruz	Pánuco	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Veracruz	La Perla	1	0	0	0	0	1	0	0	0	2
Veracruz	Río Blanco	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1
Veracruz	Tantoyuca	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Veracruz	Tempoal	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Veracruz	Tezonapa	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1
Veracruz	Tierra Blanca	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Veracruz	Totutla	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1
Veracruz	Tuxpan	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Veracruz	Yanga	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1
Veracruz	El Higo	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Veracruz	Tres Valles	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1

Fuente: elaboración propia

#### IV. Tabla desglose de provisión de bienes según grupo criminal

Entidad federativa	Municipio (Hoja 11)	Tipo										Organización
		Cubrebocas	Despensas	Dinero	Escuela	Fiesta	Hospital	Juguetes	Solicitud ciudadana	Útiles escolares		
Aguascalientes	Aguascalientes		■									■
Baja California	Tecate		■									■
CDMX	Cuauhtémoc			■								■
Chihuahua	Allende		■									■
	Chihuahua		■									■
	Hidalgo del Parral		■									■
	Matamoros		■									■
	Santa Bárbara		■									■
Colima	Manzanillo		■									■
	Tecoman		■									■
Estado de México	San Felipe del Progre..		■									■
	Tianguistenco		■									■
	Villa Guerrero		■									■
Guanajuato	Cuerrámara		■									■
	León		■									■
	Manuel Doblado		■									■
	Romita		■									■
	Salamanca		■									■
	San Francisco del Rin..		■									■
	Uriangato		■									■
Guerrero	Arcelia		■									■
Jalisco	Cuaautlán de García ..		■									■
	Guadalajara	■	■									■
	Ocotlán		■									■
	Puerto Vallarta		■									■
	Tecalitlán		■									■
	Tlajomulco de Zuñiga		■									■
	Tomalá		■									■
	Tuxpan		■									■
	Villa Purificación		■									■
	Zapopan		■									■
Michoacán	Apatzingán		■									■
	Chinicuila		■									■
	La Piedad		■									■
	Tanganicuaru		■	■								■
Morelos	Cuernavaca		■								■	
Puebla	Tepeaca		■								■	
San Luis Potosí	Rioverde		■									■
	Salinas		■									■
	Soledad Graclano		■									■
	Tierra Nueva		■									■
	Villa de Arriaga		■									■
	Villa de Reyes		■									■
Sinaloa	Zaragoza		■									■
	Cullacán		■									■
Tamaulipas	Matamoros		■									■
	Reynosa		■									■
	Victoria		■									■
Veracruz	Amatán de los Reyes		■									■
	Camerino Mendoza		■									■
	Coatzacoalcos		■									■
	Córdoba		■									■
	Cuichapa		■									■
	Cuiclahuac		■									■
	El Higo		■									■
	Fortín		■									■
	Huatusco		■									■
	Istaczoquitlán		■									■
	La Perla		■									■
	Mariano Escobedo		■									■
	Medellín de Bravo		■									■
	Nogales		■									■
	Omealca		■									■
	Orizaba		■									■
	Pánuco		■									■
	Río Blanco		■									■
	Tantoyuca		■									■
	Tempoal		■									■
Tezonapa		■									■	
Tierra Blanca		■									■	
Totutla		■									■	
Tres Valles		■									■	
Tuxpan		■									■	
Yanga		■									■	

Fuente: elaboración propia