



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**ÁNÁLISIS DEL DISEÑO DE LA ESTRATEGIA DE COMBATE AL MERCADO
ILÍCITO DE HIDROCARBUROS Y SU APLICACIÓN EN PUEBLA**

TESIS
QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE
MAESTRA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

PRESENTA
MARGARITA ZAPATA MORENO

TUTORA PRINCIPAL
DRA. LUCÍA CARMINA JASSO LÓPEZ
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES-UNAM

Ciudad Universitaria, CDMX, junio de 2023



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

AGRADECIMIENTOS

El recuento de experiencias y aprendizajes tras concluir la maestría en Gobierno y Asuntos Públicos es un momento importante para notar la completa y nutrique que fue esta experiencia. A pesar de la complejidad de resumir todo ese agradecimiento en unas cuantas palabras, haré un esfuerzo por integrar a quienes hicieron posible este proceso.

En primer lugar, quiero agradecer a la UNAM y a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales por recibirme para continuar con mi formación académica y profesional. El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y, en general, la política de apoyo a la ciencia fue una condición importante para estudiar la maestría.

También quiero agradecer a los profesores cuya entrega y convicción fue de vital importancia para mi formación en el terreno de los problemas públicos. Agradezco al profesor Eduardo Villarreal, quien me introdujo al mundo de las políticas públicas; al profesor Javier Oliva Posada, por ofrecerme una mirada sobre las dimensiones de la seguridad en el país; a la doctora Carmina Jasso López, porque la precisión de sus observaciones me ayudó a encontrar un camino en el estudio de un fenómeno que parecía no tener pies ni cabeza; reconozco al profesor Faustino Medardo Tapia y al profesor Sergio Padilla Oñate por su atenta lectura de mi tesis. Menciono especialmente al profesor Ignacio Cano Gestoso, su dedicación a la enseñanza y al entendimiento de aquello que queremos mejorar en la sociedad fue una luz importante para mí.

Agradezco inmensamente a mi familia que siempre estuvo y estará en los momentos de dificultad y gozo. A mis padres: Concepción y Octavio, figuras importantes que me acompañan en todo momento. A mis hermanos: Edith, Mariana y Daniel, todos los días agradezco por tener su compañía.

Recuerdo con mucho amor a mi abuela Margarita, agradezco haber encontrado tu figura en esta etapa de mi vida. Porque llevo tu nombre, tu cara y tu carácter, tener una parte de ti me ha permitido llegar a donde estoy.

A Ana Luisa. Gracias por ser mi espejo durante todos estos años y por todo el esfuerzo que pones para ayudarme a conocerme a mí misma.

Finalmente, tengo muy presente a toda la red de amigos, amigas, colegas y especialistas a los que conocí en clases, seminarios, ponencias y congresos. Son incontables todas las personas con las que me crucé en estos dos años, cada una contribuyó a la rica perspectiva que adquirí sobre las dimensiones de la seguridad y violencia como asuntos apremiantes para la sociedad mexicana

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	03
Capítulo I: Conceptos centrales sobre políticas públicas y seguridad.....	06
1. Qué son las políticas públicas de seguridad.....	06
2. El ciclo de las políticas públicas.....	07
3. Importancia de la evaluación de diseño de políticas y programas de seguridad.....	10
4. Definición de la seguridad como problema público.....	13
4.1. La seguridad pública.....	14
4.2. La seguridad nacional.....	15
4.3. Integración de la seguridad pública y seguridad nacional en la ECMIH.....	17
Capítulo II: El problema del robo de hidrocarburos en México.....	19
1. Definición jurídica del problema.....	19
1.1. Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos.....	20
1.2. Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada.....	21
2. Factores explicativos del origen del mercado ilícito de hidrocarburos en el país.....	22
2.1. El Estado y la delincuencia organizada.....	23
2.2. Diversificación del crimen organizado y surgimiento del mercado ilícito hidrocarburos.....	28
2.3. Factores sociales y económicos.....	32
3. Magnitud del problema: dimensiones del mercado ilícito de hidrocarburos.....	37
3.1. Limitaciones para la medición del problema.....	38
3.2. Principales indicadores para medir el problema.....	41
Capítulo III: Diseño de la Estrategia de Combate al Mercado Ilícito de Hidrocarburos....	53
1. La ECMIH como política pública.....	53
2. Nombre de la política pública: Estrategia de Combate al Mercado Ilícito de Hidrocarburos.....	54
3. Definición del problema dentro de la ECMIH.....	55
4. Diagnóstico.....	59
5. Objetivos y su alineación con el PND y el PNDP.....	61
6. El discurso gubernamental sobre la política pública.....	64
7. Etapas de la política pública.....	69
7.1. Prevención general del delito.....	70
7.2. Prevención espacial del delito.....	74

7.2.1. Etapa 1: Investigación.....	76
7.2.2. Etapa 2: Sanción.....	84
7.2.3. Etapa 3: Evaluación.....	89
8. Coordinación entre actores, organismos e instituciones involucradas.....	91

Capítulo IV: La problemática de robo a nivel local: el caso de Puebla.....93

1. Importancia del estudio local del fenómeno de inseguridad.....	93
2. Dimensiones de seguridad en Puebla.....	96
3. Características del mercado ilegal en la entidad.....	100
3.1. Gobierno estatal y corrupción.....	104
3.2. Desarrollo económico y participación comunitaria	107
3.3. Papel de los municipios en la problemática.....	109
4. Contraste entre el caso de Puebla y el diseño de la ECMIH.....	114
4.1. Necesidades locales y alcance de la ECMIH.....	114
4.2. Posible impacto de la ECMIH en la entidad.....	116
4.3. Retos ante el panorama de gobierno en el Estado.....	118

Conclusiones120

Bibliografía.....126

INTRODUCCIÓN

La presente investigación busca contribuir al entendimiento de un fenómeno delictivo de entre muchos que afectan a la población mexicana. El robo de hidrocarburos no es un problema nuevo, sin embargo, tras la entrada del gobierno de Andrés Manuel López Obrador en 2019 adquirió mayor notoriedad -al menos en la población que no estaba familiarizada con esta dinámica ni vivía de cerca sus efectos-, de tal manera que el término “huachicol”, con la que se nombra la actividad de traficar combustibles, se popularizó.

En mi experiencia con familiares de Puebla e Hidalgo, así como con las personas que no viven de cerca el problema pero que lo han escuchado, fue llamativo el hecho de que les resulta ser un tema cotidiano, que se nombra sin ninguna cautela o muestra de preocupación. A diferencia de otros problemas, como la presencia de tráfico de drogas, personas, extorsión o secuestro, el robo de combustibles parecía ser una nueva expresión de las comunidades que de alguna manera les da identidad; mientras que esta nueva fuente de ingresos y el acceso a un bien a bajo costo parecía ser algo positivo, en el discurso de los habitantes de Puebla e Hidalgo también noté la preocupación por la violencia e inseguridad creciente que vivían en sus comunidades, los relatos de los eventos de robo, asalto, enfrentamientos, entre otros delitos que constantemente ocurren.

Frente al interés personal por investigar una problemática vinculada a mi lugar de origen, se me presentó la oportunidad de abordar esta situación desde la perspectiva de política pública, o bien, desde cómo el gobierno Federal se enfrentó al problema a partir de 2019. La elección de este enfoque implicó priorizar el análisis de las instituciones públicas, la información generada por éstas y tratar de explicar un fenómeno desde la escasa información académica desarrollada al respecto.

Aunque la recolección de información directamente de las comunidades no figura en la metodología de este trabajo, indagar sobre una nueva política pública, saber, la Estrategia de Combate al Mercado Ilícito de Hidrocarburos (ECMIH), significa un acertamiento importante a la problemática porque, al final de cuentas, es mediante esta intervención gubernamental que se busca dar solución a un problema que afecta en más de un sentido a la población y a las instituciones públicas, por lo que analizar el diseño de la Estrategia en los primeros años de su implementación es de amplia relevancia para evidenciar sus aciertos y las mejoras que requiere para, efectivamente, detener el tráfico de hidrocarburos.

En ese sentido, el objetivo general de esta investigación consiste en analizar el diseño de la Estrategia de Combate al Mercado Ilícito de Hidrocarburos y contrastar este diseño con las necesidades, causas y dinámicas del fenómeno de robo de combustibles en el país. Para conseguir este objetivo principal se requiere comenzar con la explicación del origen, factores y actores del mercado ilegal; una vez expuesto este diagnóstico inicial, se reconstruirá y analizará el diseño de la Estrategia y se profundizará en el caso de Puebla, entidad con gran magnitud de robo.

Además de los objetivos señalados, es necesario tener presente que la pregunta central de esta investigación se refiere a en qué medida la ECMIH atiende las necesidades de seguridad que origina este fenómeno delictivo, mientras que las preguntas específicas son:

- ¿En qué condiciones el robo de hidrocarburos se convirtió en un mercado ilícito que se expandió en gran parte del país?
- ¿Cómo se entiende el problema de robo de hidrocarburos desde el gobierno actual y cuáles son las estrategias y acciones diseñadas para resolverlo?
- ¿Cuál es el alcance que puede tener la ECMIH para disminuir el problema de inseguridad que se vive en Puebla por este delito?

Esta investigación consta de cuatro apartados: el primer capítulo consiste en la presentación del marco conceptual de políticas públicas y seguridad, el cual sirve de punto de partida para comprender el alcance de la evaluación del diseño de la política en cuestión y por qué ésta se enmarca en los rubros de seguridad pública y seguridad nacional. En el segundo capítulo se ofrecen algunos elementos para entender el surgimiento y la dinámica del fenómeno de robo de hidrocarburos en México, así como los indicadores y datos existentes públicamente para medir la magnitud de este mercado ilegal. El tercer capítulo contiene el análisis de los elementos de la ECMIH, esto es, objetivo, diagnóstico, discurso, indicadores, dependencias involucradas, entre otros aspectos. Finalmente, a la luz de la explicación del fenómeno delictivo y la presentación de las acciones gubernamentales que se plantearon para atenderlo, se ejemplifica con el caso de Puebla cómo es que se gestó el problema a nivel estatal y las necesidades de seguridad el Estado, esto con el fin de analizar el alcance de la política pública a nivel local.

Para dimensionar mejor lo que pasa en México con este y otros delitos de orden federal se requiere investigar con mayor profundidad las dinámicas de inseguridad y su interacción con otros factores sociales, políticos y económicos, sin embargo, este trabajo consiste en un esfuerzo por identificar

las rutas para abordar el robo de hidrocarburos, así como los vacíos que requieren ser llenados para estar en mejores condiciones a la hora de tomar decisiones.

Capítulo I: Conceptos centrales sobre las políticas públicas y seguridad

En este capítulo se presenta brevemente un marco conceptual que sirve para definir el enfoque desde el cual se delimita la presente investigación, a saber, el análisis de las políticas públicas. Es así que se resalta de manera general la composición de las políticas públicas poniendo énfasis en la importancia de sus primeros momentos: la definición de un problema público y el diseño de la política para resolverlo. Además, debido a que el tema que se analizará a lo largo de esta tesis está vinculado con el área de seguridad, se define también la distinción -y complementariedad- entre la Seguridad Pública y la Seguridad Nacional.

1. Qué son las políticas públicas de seguridad

La disciplina de políticas públicas, tal como la conocemos hoy en día, se ocupa “de los problemas públicos y de cómo los poderes públicos los abordan” (Bustelo, 2011: 187). Por lo tanto, en este terreno importa, además del qué (qué decisiones se toman y sobre qué problemas), el cómo se toman estas decisiones -a través de qué procesos políticos y sociales- y cómo impactan en determinada situación problemática. Si en el siglo pasado la preocupación predominante con respecto a nuestros gobiernos era la legitimidad de éstos¹, una vez que en México se fortalecieron las instituciones democráticas, la cuestión central de quienes estudiaban la acción gubernamental se centró en el conocimiento, la eficacia y viabilidad de dichas acciones, en otras palabras, “el interés —problema— del objeto de conocimiento de la política pública es la identificación de las condiciones que hacen posible que las decisiones de gobierno sean eficaces, de sus condiciones causales, que solo el conocimiento empírico puede establecer” (Aguilar, 2010: 21).

Así, una de las ocupaciones de quienes estudiamos políticas públicas, entendidas como “decisiones del Estado que se originan en un proceso político previo mediante el cual se seleccionan y se definen los problemas públicos” (Merino, 2011: 174), consiste en saber cómo se decide qué problema atender, en qué dirección se encaminan las acciones con las que se busca resolverlos.

¹ En este trabajo partimos de la consideración de que México, al igual que otros países latinoamericanos se sumó a la tercera ola de la democracia que ocurrió hasta la década de los noventa (Mainwaring, Pérez-Liñan, 2013), por lo que en alguna medida la legitimidad de las instituciones no es un problema que ocupe un lugar central en la discusión del ámbito público.

Además de esto, hacer análisis de políticas implica identificar la relación causal que se ha hecho entre un problema y las causas que lo originan, así como los instrumentos y recursos que se emplean, por lo que “lo distintivo de la política pública es el hecho de integrar un conjunto de acciones estructuradas, estables, sistemáticas, que representan el modo en el que el gobierno realiza de manera permanente y estable las funciones públicas y atiende los problemas públicos: un patrón de actuación” (Aguilar, 2010: 29).

Es importante recalcar que en la toma de decisiones sobre los problemas públicos intervienen diversos factores que tienen que ver con el contexto histórico y político, así como con los recursos de que dispone un Estado y los problemas que presenta una sociedad en un momento específico; entre estos factores podemos señalar la relevancia de la estrategia política del gobierno en turno, la presión de diversos grupos con distintos grados de poder que buscan posicionar un tema en la agenda pública, así como intereses, ideologías, información e instituciones (Weiss, 2015: 163).

En consecuencia, al hacer análisis de políticas públicas sería erróneo partir de la idea de que éstas se basan únicamente en un cuerpo de conocimientos científicos y técnicos, como veremos más adelante, incluso la evaluación de las políticas públicas -mediante la cual se corrobora la eficiencia de las acciones para resolver problemas- suele tener poca incidencia en el actuar de quienes deciden sobre los asuntos públicos, por ende, aunque “el diseño de políticas tuviera que esperar la llegada de conocimientos definitivos, la espera sería muy larga, y los actores políticos están acostumbrados a bastarse con aquello que se conoce o se cree en el momento” (Weiss, 2015: 148).

2. El ciclo de las políticas públicas

La consideración anterior se relaciona con otro elemento teórico muy útil al momento de entender cómo funciona el proceso de políticas públicas, esto es, el ciclo de las políticas públicas. Mediante una simplificación por etapas, que comprende desde la definición de un problema público, la entrada de éste en la agenda de un gobierno para ser atendido, el diseño de una política pública, la implementación de la política y, finalmente, evaluación y terminación de ésta (Jann, Wegrich,

2007: 43), es posible identificar analíticamente los diferentes elementos que intervienen en esas decisiones gubernamentales².

La definición de un problema público tiene que ver con el proceso decisorio de los actores políticos, en donde además de decidirse lo que se considera un problema en el que el gobierno debe actuar, se establece “en qué consiste el problema; cuáles son sus componentes, sus causas y sus efectos; cuál es el tipo de acciones que por sus instrumentos y actores podrían enfrentar el problema y controlar sus daños y expansión nociva; cuáles son los recursos financieros, legales y humanos que se necesitan” (Aguilar, 2010: 35).

Como se ve, la definición de un problema público es un momento fundamental en el proceso de políticas públicas, porque estas decisiones limitan las acciones posteriores de una política. Asimismo, la definición de los problemas públicos da lugar a la formación de una agenda de gobierno, entendida como “una colección de problemas, comprensión de las causas, símbolos, soluciones y otros elementos de los problemas públicos que llegan a la atención de los miembros del público y sus funcionarios gubernamentales” (Birkland, 2007: 63). Dentro de la agenda de gobierno se integran diversos asuntos por resolver que van desde cuestiones de seguridad, hasta educación, empleo, salud, entre muchas otras.

La etapa de definición de un problema e integración de éste en la agenda de gobierno implica, además, el diseño de políticas públicas. El proceso de diseño es crucial no solo porque en esta etapa se ponen en juego la multiplicidad de intereses y valoraciones sobre cómo atender los problemas públicos (Weiss, 2015: 161), sino además porque “muchas decisiones sobre el diseño contienen elementos que garantizan su viabilidad: en otros casos, el diseño será causante del fracaso. El diseño y sus mecanismos de implementación indican las posibilidades reales que tiene el programa para cumplir con sus objetivos, por ello es fundamental estudiar ambos procesos (ASF: 2011: 61).

Estudiar el diseño implica, por ende, conocer en qué contexto se toman decisiones que delimitan una acción gubernamental y en qué sentido esas decisiones pueden afectar tanto la dinámica

² En este trabajo no se abordará detalladamente el desarrollo teórico en torno al ciclo de las políticas públicas, no obstante, podemos destacar algunas de las críticas en torno a esta propuesta, como son el hecho de que las etapas del ciclo, introducidas por Harold Lasswell en 1956, responden más a una propuesta normativa y prescriptiva que a una tarea descriptiva y analítica (Jann, Wegrich, 2007: 43), por lo que el curso lineal que plantea el ciclo de las políticas se basa en un proceso racional de selección de problemas mediante un análisis exhaustivo de información y opciones, sin embargo, esta caracterización ideal contrasta con el proceso empírico en el que las diversas etapas no ocurren de forma aislada y de manera secuencial.

problemática como las decisiones políticas subsecuentes (Schneider, Sidney, 2021: 219); además, en el diseño, al igual que en las demás etapas del proceso de políticas públicas intervienen tanto elementos técnicos como valoraciones sobre un problema, por lo que “la teoría del diseño de políticas orilla a los expertos a analizar e incluir en su investigación empírica no sólo los aspectos técnicos de la política, sino también sus ideas implícitas, valores y significados más amplios dentro de la sociedad” (Schneider, Sidney, 2021: 218).

La implementación de políticas públicas es un proceso complejo porque intervienen múltiples factores que diversifican la labor de implementación, es decir, aunque al momento de implementar acciones de una política ya se cuenta con objetivos y estrategias definidas en el diseño, éste no establece todas las posibilidades tanto de actuación por parte de los implementadores y tampoco prevé inconvenientes, resistencias, errores y resultados. En otras palabras, “los implementadores deben determinar por sí mismos y para sus organizaciones qué significan las políticas públicas, por medio de actos de interpretación de los textos disponibles que constituyen la política pública” (Hill, 2018: 120).

La discrepancia entre el diseño de las políticas por un lado y su implementación por otro muestra que la visión secuencial o cíclica de las políticas públicas no explica los problemas empíricos que derivan de que diseñadores e implementadores pertenecen, en la mayoría de los casos, a estructuras organizacionales distintas, con visiones, herramientas y conocimientos distintos. Esto, por supuesto, muestra la importancia de analizar las discrepancias entre el diseño y la implementación, no obstante, como se verá más adelante con mayor detenimiento, el análisis de implementación o diseño puede realizarse por separado dependiendo del avance que tenga determinada política. En el caso de la política pública seleccionada para esta investigación, se verá cómo, al tratarse de una estrategia con poco tiempo de operación, es indispensable analizar con detenimiento la parte correspondiente a la definición del problema y del diseño.

Finalmente, en la evaluación de política pública hay una divergencia similar a la que existe entre diseño e implementación. La evaluación de políticas públicas, cuyo objetivo es “valorar los resultados e impactos de una política con la pretensión de racionalizar la toma de decisiones” (Salcedo, 2011: 24), se realiza por actores distintos a quienes toman las decisiones sobre qué problemas atender y cómo. Además, aunque la evaluación ofrezca información sobre el impacto de las acciones, dicho conocimiento no siempre penetra en las demás esferas del proceso de

políticas públicas, ya sea para mejorarlas o para diseñar acciones acorde a las necesidades sociales, en otras palabras, “cuanto más puedan los evaluadores aumentar el conocimiento disponible, tanto mejor, pero sus contribuciones constituyen solo una de muchas formas del saber y deben competir con otras que se encuentran en circulación para que se les escuche” (Weiss, 2015: 148).

3. Importancia de la evaluación de diseño de políticas y programas de seguridad

Mediante el análisis del proceso decisorio que da lugar a la formación de una agenda y a la definición de un problema público se avanza en el entendimiento de las acciones de los gobiernos para resolver problemas y se prevé el posible impacto que tendrán dichas acciones, no obstante, se puede observar de manera más detallada el alcance de estas decisiones al analizar el diseño de los programas, estrategias y medidas que integran una política pública. Esta evaluación de diseño presta atención a la composición de los siguientes elementos: justificación de la creación y diseño del programa contribución del programa a los objetivos nacionales y sectoriales, población objetivo, indicadores para resultados, complementariedad y coincidencia con otros programas, entre otros.

La evaluación de diseño es pertinente en políticas y programas de reciente creación porque permite tomar decisiones para mejorar la articulación de dichos programas para garantizar que consigan resolver el problema para el cual fueron creados (Coneval, 2023). En el área de la seguridad pública y los programas que la integran, también es indispensable realizar evaluaciones de diseño externas para detectar posibles inconsistencias o mejoras que garanticen su efectividad, de esto se desprende la relevancia de estudiar las decisiones gubernamentales en materia de seguridad que se tomaron a partir de 2018 tras el cambio de gobierno Federal.

La evaluación de impacto es aquella que posibilita conocer los resultados obtenidos con una intervención gubernamental, no obstante, la evaluación de diseño también puede tener un impacto positivo en la consecución de los resultados que se plantea una política pública, ya que el análisis de diseño identifica la conveniencia de la intervención pública en función del problema que se desea resolver, por lo que de alguna manera evaluar el diseño también tiende a buscar un impacto positivo sobre una situación indeseable. En otras palabras, “la evaluación puede estar presente desde el momento en que se hace un diagnóstico, ya que en esa etapa se debe establecer cómo se

evaluará tanto el producto público, que involucra un proceso denominado “seguimiento y control”, como el resultado o “impacto” de la alternativa recomendada” (Méndez, 2020: 303).

Al respecto se pueden mencionar brevemente casos en los que se evaluó el diseño de programas vinculados a la política de seguridad con el fin de mostrar la operación de la evaluación de diseño. En el año 2011 la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), en conjunto con la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), evaluaron el diseño del Programa de Implementación Operativos para la Prevención y Disuasión del Delito, el cual formó parte de un cambio de paradigma en la atención de problemáticas de seguridad y buscó el involucramiento de la ciudadanía en materia de prevención (UAM, SSP, CONEVAL, 2011: 77).

Entre los aciertos identificados en este Programa destaca la coherencia de las disposiciones normativas para facilitar el trabajo intersectorial que requieren las políticas de prevención social del delito, claridad en los diagnósticos sobre las causas de la actividad delictiva en México, así como la consecución de una mayor articulación entre las políticas públicas y los objetivos nacionales de prevención social del delito (UAM, SSP, CONEVAL, 2011: 80).

Por otro lado, los retos de este Programa que se detectaron fueron el aseguramiento de recursos humanos, materiales y financieros para fortalecer y ampliar las acciones emprendidas para el logro de metas y objetivos que define el Programa, además de garantizar que organismos y entidades federativas incluyan disposiciones normativas homogéneas y consistentes para respaldar el trabajo intersectorial que requiere la prevención del delito (UAM, SSP, CONEVAL, 2011: 81).

Otra evaluación de diseño que vale la pena destacar es la que se realizó luego de la creación de la Plataforma México (PM). El Grupo de Economistas y Asociados S.C. (GEA), quien evaluó este proyecto del gobierno Federal en 2008, analizó la población objetivo, la justificación de la creación de este programa, la contribución a los objetivos nacionales y sectoriales y la matriz de indicadores para resultados. Plataforma México fue creada en el año 2007 y tuvo como objetivo “proveer un desarrollo tecnológico de interconexión y telecomunicaciones para correlacionar todas las redes de las dependencias afines a la seguridad pública, con la finalidad de que cuenten con todos los elementos de información para el combate al delito” (GEA, 2008: 02).

La evaluación del diseño de Plataforma México permitió conocer la complementariedad de ésta y otras estrategias en materia de seguridad, así como la justificación de su creación, sin embargo, al

ser una herramienta tecnológica para dotar a los gobiernos de la tecnología necesaria para la interconexión y el intercambio para combatir la delincuencia, se resaltó la necesidad de que exista complementariedad de PM con otras estrategias y programas para combatir la delincuencia, por ende, la evaluación concluye que PM tiene un diseño adecuado siempre y cuando las dependencias involucradas en la utilización de la herramienta cumplan con sus obligaciones relacionadas con el programa (GEA, 2008: 04). Por otro lado, la evaluación también notó deficiencias como la falta de un diagnóstico, definición de población potencial y objetivo (por lo que los evaluadores infieren que la población objetivo más directa son las dependencias de seguridad), justificación teórica y una matriz de indicadores adecuada (GEA, 2008: 04).

El caso del Programa de Implementación Operativos para la Prevención y Disuasión del Delito y el de Plataforma México se caracterizan por ser intervenciones que no definen todos los elementos necesarios para ser evaluados, ambas integran la participación de varias dependencias gubernamentales y abarcan también a una población objetivo que puede ser imprecisa, no obstante, hay casos como el Programa de Apoyo para Refugios Especializados para Mujeres Víctimas de Violencia de Género, sus hijas e hijos que desde su creación conciben un espacio de intervención mucho más acotado. La evaluación de su diseño revisó -además de los elementos que se resaltaron en las evaluaciones anteriores- el padrón de beneficiarias, los mecanismos de atención y entrega de apoyos, así como las operaciones presupuestales y rendición de cuentas (Imind AC, 2021).

Como resultado de la evaluación de diseño del Programa de Apoyo a Refugios se destaca la claridad con la que se definen los procesos de selección de beneficiarias, la precisión del diagnóstico y la relevancia del Sistema de Información de Refugios para el manejo confidencial de la información de las usuarias, por otro lado, las áreas de oportunidad del Programa son la falta de difusión de los resultados conseguidos y adicionar otros tipos de violencia en el indicador de “víctimas de feminicidio” que den cuenta de la complejidad de violencias que enfrentan las usuarias de los refugios (Imind AC, 2021: 47).

4. Definición de la seguridad como problema público

De acuerdo con el artículo 21 constitucional, las tareas de seguridad pública corresponden al Estado³, no obstante, aunque la Constitución establece esta tarea como un asunto de carácter público, es necesario considerar que las políticas públicas, al ser una “selección y una definición de problemas” (Merino, 2013: 15), suelen cambiar a través del tiempo, dependiendo de los intereses y valores de los gobiernos y tomadores de decisiones, así como de los recursos y actores que intervienen en la definición de lo que es o debería garantizar la función de seguridad.

Debido a que la Estrategia de Combate al Mercado Ilícito de Hidrocarburos (ECMIH) se enmarca dentro de las acciones en materia de seguridad -la ECMIH forma parte de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública 2018-2024-, se requiere definir brevemente las dimensiones de seguridad que atraviesan este problema, en este caso tanto la seguridad pública como la seguridad nacional.

En la etapa de la *definición del problema*, en este caso el problema de seguridad, un elemento central a analizar es si la delimitación de un problema es viable de resolver empleando las instituciones públicas, los instrumentos y los recursos que posee un gobierno. Podría esperarse que, en efecto, cuando los gobiernos deciden resolver un problema lo hacen desde las herramientas de que disponen, aunque podría haber discrepancias entre los objetivos planteados y la posibilidad de conseguir estos empleando los recursos estatales.

La delimitación y definición de un problema, si bien ocurre en el ámbito de lo público, a través de una autoridad atribuida de legitimidad política y normativa, no necesariamente ocurre con la participación de un gran número de actores, ya sea académicos, especialistas, sociedad civil, entre otros; la definición de un problema ocurre, mejor dicho, como un proceso de disputa de intereses y valores, pues el entendimiento acotado de un problema implica la exclusión de muchas otras maneras de abordarlo. Esto, por supuesto, complejizará la investigación sobre la serie de actores y motivaciones que giran en torno a la política pública de interés en este trabajo, porque si las decisiones no están tomadas únicamente empleando recursos técnicos y científicos, habrá que dilucidar cuáles son la serie de valoraciones que forman parte del proceso decisorio.

³ En el artículo 21 constitucional se lee: “La seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, de conformidad con lo previsto en esta Constitución y las leyes en la materia” (Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2022).

En el terreno de la seguridad, los factores que promueven las prioridades en esta materia son cambiantes, es así como las amenazas, riesgos y problemas, tanto internos como externos de un país, varían dependiendo el contexto social e histórico, mientras que los recursos (materiales, de conocimiento, humanos o económicos) intervienen en las prioridades que establece un gobierno y en cómo las atiende. Asimismo, las acciones públicas sobre seguridad se dividen en dos grandes rubros: seguridad pública y seguridad nacional⁴, estas dos esferas se diferencian por el tipo de seguridad que se busca garantizar.

4.1 Seguridad Pública

La seguridad pública tiene como principal objetivo preservar las libertades de la sociedad, esto es, su punto de partida consiste en garantizar los derechos y la integridad de las personas que conviven en un espacio común. De manera textual, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública establece que la seguridad pública:

Tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos y comprende la prevención especial y general de los delitos, la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos y la reinserción social del sentenciado. (Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2009).

Además de esto, el Artículo 21 Constitucional establece que:

La seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la

⁴ En materia de seguridad, hay nuevas propuestas que apelan a la existencia no solo de la seguridad pública, sino de la seguridad ciudadana, la seguridad humana y la seguridad democrática (Dammert, 2012). La seguridad pública se define como una herramienta empleada para controlar a la delincuencia (aumentando la presencia policial y la magnitud de las penas); la seguridad ciudadana se enfoca en garantizar la convivencia social mediante el respeto a los deberes y derechos; la seguridad humana se centra en el ser humano (es decir, en garantizar que la población esté libre de temor y de carencias) y, finalmente, seguridad democrática que se refiere, de forma similar a la seguridad humana, en el fortalecimiento del poder civil, destacando la importancia de superar la pobreza para mejorar los niveles de seguridad (Dammert, 2012: 20).

Estos conceptos tienen en común el hecho de que las instituciones de seguridad den prioridad a garantizar derechos e integridad de la ciudadanía y no en mantener a las instituciones del Estado. Aunque esta discusión es relevante dentro de las políticas públicas en materia de seguridad, en este trabajo nos centraremos en la distinción seguridad pública-seguridad nacional, pues son las definiciones centrales en la delimitación del problema que atiende la ECOMH.

integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, de conformidad con lo previsto en esta Constitución y las leyes en la materia. La seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución (Cámara de Diputados, 2023: 25).

La función de seguridad pública se implementa desde dos enfoques: una visión preventiva y otra punitiva (Ramos, 2005). Por un lado, el enfoque punitivo establece la aplicación de sanciones para quienes comenten un delito; mientras que el enfoque preventivo se refiere a la atención de las causas que ocasionan la comisión de delitos, de esta manera, el enfoque preventivo implica la inclusión de los distintos tipos de entornos (sociales, culturales, económicos o políticos) que intervienen o son propicios para la delincuencia (Ramos, 2005: 36).

Aunque la seguridad pública hace referencia a una función exclusiva del Estado, ésta no implica que el uso de la fuerza legítima sea la forma de conseguir la paz, como hemos señalado, la función preventiva busca garantizar el orden público desde espacios no violentos. Así, las políticas de seguridad pública pueden contemplar medidas punitivas o preventivas, para lo cual es necesario establecer cuáles son las principales causas que generan una situación de inseguridad y que serían susceptibles de ser resueltas desde la capacidad gubernamental.

4.2 Seguridad Nacional

En términos generales, la seguridad nacional, a diferencia de la seguridad pública, se centra en la protección del Estado y sus instituciones, mientras que la seguridad pública enfatiza los derechos y la integridad de los ciudadanos, “por Seguridad Nacional se entienden las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano” (Ley de Seguridad Nacional, 2005).

Cabe mencionar que este concepto cuenta con múltiples acepciones, ya que su significado ha estado conectado con los distintos momentos históricos en los que las amenazas para la permanencia del

Estado fueron cambiando, no obstante, si nos remitimos a la definición del gobierno actual, tenemos que “El Gobierno de México entiende la Seguridad Nacional como una condición indispensable para garantizar la integridad y la soberanía nacionales, libres de amenazas al Estado, a fin de construir una paz duradera y fructífera” (DOF, 2019).

El concepto de seguridad nacional ha transitado por distintos debates a través de los cuales se disputa la definición de lo que al Estado mexicano interesa o debería interesar, esto quiere decir que las posturas ideológicas y políticas están siempre presentes cuando se establecen las prioridades y amenazas más urgentes para un Estado. Al pensar en las amenazas a la seguridad nacional que ha enfrentado México, se puede intuir que los problemas de invasiones extranjeras o golpes de estado para arrebatar el poder político que afectaron a México durante las etapas de su formación como Estado nación, no son las mismas que actualmente se pueden identificar, como pueden ser desastres naturales producto del cambio climático, ataques armados por parte de grupos delincuenciales organizados o, en este caso, el robo sistemático de combustibles a la empresa estatal PEMEX.

Aunque hoy en día pueda parecer legítima la defensa ante situaciones de seguridad como las mencionadas, el concepto de seguridad nacional ha transitado con una carga negativa, ya que en sus orígenes la seguridad nacional estaba asociada al mantenimiento de un régimen de gobierno en turno, de un partido y de una ideología política dominante que, en la mayoría de los casos, correspondía a gobiernos autoritarios y represivos (Curzio, 2007: 72). Sin embargo, en concordancia con el desarrollo de las instituciones democráticas en México, la discusión actual sobre la seguridad nacional apunta a la definición de objetivos que integren todos los intereses de una sociedad, los cuales se discuten en cada gobierno, específicamente en el proyecto nacional (Curzio, 2007: 77).

Así como el estudio de las políticas públicas de seguridad pública conlleva el estudio de las acciones preventivas y punitivas, en materia de seguridad nacional se requiere identificar cuáles son las amenazas que se han establecido como prioritarias, sin embargo, por el carácter de información sensible en este aspecto, tenemos que “la Seguridad Nacional tiene, por un lado, una característica que la diferencia del resto de las áreas de política pública: la secrecía. La mayoría de las decisiones, documentos, acciones, resultados y evaluaciones en esta materia son legítimamente confidenciales” (Almaraz, 2019: 90).

4.3 Integración de la seguridad pública y seguridad nacional en la ECMIH

La atención del robo de hidrocarburos y la implementación de la ECMIH es una competencia de diversas instancias del gobierno porque se considera que este tipo de delito atenta contra la seguridad nacional y la seguridad pública. En el siguiente capítulo se profundizará en la definición del robo de combustibles como un problema público, sin embargo, en este punto es importante aclarar cómo es que la ECMIH se enmarca en ambos rubros de la seguridad.

El robo de hidrocarburos atenta contra la seguridad nacional porque la posesión y manejo del petróleo y sus derivados corresponde a la Nación de acuerdo con el Artículo 27 Constitucional y, por ende, el daño a este bien compromete la seguridad de la Nación. De forma textual el artículo citado de la Constitución señala lo siguiente:

Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; *el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos*; y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional (Cámara de Diputados: 2023: 31).

Además de definir al petróleo y sus derivados como un bien de la Nación, la Constitución en su Artículo 28 delimita cuáles son las áreas estratégicas para el Estado Mexicano, entre las que se encuentra “correos, telégrafos y radiotelegrafía; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, y la exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos” (Cámara de Diputados, 2023: 37).

Aunado a lo anterior, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP) establece en el Título Décimo Primero que las instalaciones estratégicas son “los espacios,

inmuebles, construcciones, muebles, equipo y demás bienes, destinados al funcionamiento, mantenimiento y operación de las actividades consideradas como estratégicas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de aquellas que tiendan a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, en términos de la Ley de Seguridad Nacional” (LGSNSP, 2023: 57); esta Ley también refiere que el resguardo de estas instalaciones estará a cargo de la Federación en coordinación con las instituciones locales y municipales. Finalmente, la Ley de Seguridad Nacional (LSN) otorga al Consejo Nacional de Seguridad la facultad de realizar el inventario de la infraestructura estratégica del país (LSN, 2023: 07).

Como se puede apreciar, la disposición de recursos naturales como petróleo y sus derivados, la actividad de explotar y extraer éstos, así como la infraestructura empleada para dichas actividades se consideran recursos pertenecientes a la Nación, por lo que su robo o aprovechamiento ilegal podrían ocasionar un riesgo a la seguridad nacional. Por otro lado, al haber un involucramiento de la población dentro de este mercado ilegal, la comisión de este delito también significa un riesgo para la seguridad pública, o bien, para la integridad de las personas, la paz y el orden público (LGSNSP, 2023: 01).

Como se abordará en los siguientes capítulos, la comisión de este delito significa un riesgo importante para las comunidades que están expuestas a explosiones y accidentes provocados por el robo, por lo tanto, además de buscar la seguridad de la población, la ECMIH pone énfasis en la prevención de los delitos, lo cual es una característica de la seguridad pública de acuerdo con la LGSNSP y la Estrategia Nacional de Seguridad Pública de este sexenio, en donde se define que, respetando el Artículo 21 Constitucional, se consolidarán acciones tendientes a prevenir el robo de hidrocarburos (ENSP, 2018).

Capítulo II: El problema de robo de hidrocarburos en México

A lo largo de este capítulo se ofrece una explicación general sobre el origen, dinámicas y magnitud del mercado ilícito de hidrocarburos en México. Para conseguir este objetivo se ofrece la definición jurídica vigente que posee el Estado mexicano para atender la problemática; además, se elaboran algunas ideas para dilucidar los posibles procesos y factores que explican el surgimiento y operación del mercado ilícito de hidrocarburos en el país; finalmente, se presentan algunos datos cuantitativos para intentar medir la problemática, tanto las pérdidas económicas como el nivel de robo en las entidades de la República.

Aunque este apartado no consiste en el análisis central del diseño de la Estrategia de Combate al Mercado Ilícito de Hidrocarburos (ECMIH), es fundamental desarrollarlo para entender la dinámica delictiva y, posteriormente, contextualizar la pertinencia de la serie de acciones que integran la ECMIH.

1. Definición jurídica del problema

El robo de hidrocarburos se transformó en un problema grave a partir del año 2010 (International Crisis Group, 2022), no obstante, dado que ya se cometía robo desde las décadas pasadas (solo que a mucho menor escala), se realizaron modificaciones constitucionales desde 1999 con las cuales se fue delineando el problema a nivel jurídico (Peschard, 2021: 259). En 1999 se incorporó el delito de “sustracción ilegal de hidrocarburos y sus derivados” mediante el artículo 368 del Código Penal Federal (CPF), donde se definen sanciones:

Al que sustraiga o aproveche hidrocarburos o sus derivados, cualquiera que sea su estado físico, sin derecho y sin consentimiento de la persona que legalmente pueda autorizarlo, de los equipos o instalaciones de la industria petrolera a que se refiere la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, se le impondrán de tres a diez años de prisión y de quinientos a diez mil días multa.

La sanción que corresponda se aumentará en una mitad cuando se realice en los ductos o sus instalaciones afectos a la industria petrolera o cuando el responsable sea o haya sido servidor público de dicha industria (DOF, 1999: 06).

En el año 2011, ante el incremento del problema y bajo el gobierno del expresidente Felipe Calderón, se realizaron nuevas modificaciones al CPF, al Código Federal de Procedimientos Penales y a la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, esto con el fin de endurecer las penas, combatir a los grupos de la delincuencia organizada (quienes comenzaron a tener mayor participación en el mercado ilegal de hidrocarburos) y sancionar otros delitos relacionados en este mercado como: posesión y resguardo ilícito de hidrocarburos, sustracción y aprovechamiento de hidrocarburos sin consentimiento legal, enajenación o suministro menor a lo marcado por los instrumentos de medición, así como sustracción o alteración de equipos de las instalaciones de PEMEX, entre otros (DOF, 2011).

De lo anterior se puede señalar que los gobiernos anteriores no fueron completamente omisos frente al problema creciente que enfrentaba PEMEX, sin embargo, las modificaciones jurídicas no estuvieron acompañadas de una estrategia integral para prevenir el robo o disminuir el problema a largo plazo, estas modificaciones fueron, mejor dicho, punitivas (Peschard, 2021: 260).

1.1 Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos

En el año 2016, bajo el gobierno del expresidente Enrique Peña Nieto, se publicó la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos (LFPSDCMH), en la cual se definió como objetivo “establecer los delitos en particular y sanciones que serán aplicables en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos y demás activos, así como establecer las medidas necesarias para prevenir la comisión de los mismos o suspender sus efectos (LFPSDCMH, 2016, 01).

La LFPSDCMH sintetiza los distintos actos considerados como delitos en la materia, los cuales van desde sustracción, aprovechamiento, comercialización, consumo, resguardo, transporte, almacenamiento, distribución, así como alterar o adulterar hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos sin derecho o consentimiento de acuerdo a la ley (LFPSDCMH, 2016). Además, las sanciones, dependiendo el volumen de hidrocarburos, van desde 4 a 17 años de prisión y de 4 mil a 17 mil veces el valor de la Unidad de Medida y Actualización vigente.

En el Título Cuarto de la Ley destaca un conjunto de disposiciones orientadas a la prevención del delito, tales como “realizar estudios sobre las causas estructurales, distribución geodelictiva,

estadísticas, tendencias históricas y patrones de comportamiento que permitan actualizar y perfeccionar las actividades para la prevención de los delitos sancionados en esta Ley” (LFPSDCMH, 2016: 07); así como “llevar a cabo campañas orientadas a prevenir y evitar los factores y causas que originan el fenómeno delictivo sancionado en esta Ley, así como difundir su contenido” (LFPSDCMH, 2016: 08).

En el dictamen del Senado de la República mediante el cual se aprobó la ley citada, además de explicitar las circunstancias por las que se decidió prestar atención al problema, se define al Mercado Ilícito de Combustibles (MIC) como el “conjunto de actividades ilegales consistentes en la sustracción, transportación, adulteración, almacenamiento, comercialización o posesión de cualquier hidrocarburo, con el propósito de obtener un beneficio” (Senado de la República, 2016: 19). Mientras que por “traficante de hidrocarburos” se define a “toda persona que comercie y negocie ilícitamente con hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos” (Senado de la República, 2016: 21).

Mediante la publicación de esta Ley, las autoridades buscaron tipificar las distintas conductas delictivas asociadas a este mercado que, hasta ese año, no habían sido contempladas por la ley, por lo que los traficantes de combustible podían evadir sanciones por cometer estos delitos; además, cabe resaltar que esta legislación abrió la posibilidad de un trabajo coordinado entre los tres niveles de gobierno para atender la situación, así como la obligación de implementar acciones de prevención del delito.

1.2. Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada

El objetivo de la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, decretada en el año 1996, es “establecer reglas para la investigación, persecución, procesamiento, sanción y ejecución de las penas, por los delitos cometidos por alguna persona que forme parte de la delincuencia organizada. Sus disposiciones son de orden público y de aplicación en todo el territorio nacional” (LFCDO, 1996, 01). Asimismo, la Ley define como delincuencia organizada “cuando tres o más personas se organicen de hecho para realizar, en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos siguientes, serán sancionadas por ese solo hecho, como miembros de la delincuencia organizada” (LFCDO, 1996: 01).

En el año 2016 se realizó una modificación al artículo segundo de la LFCDO para integrar la sanción de los delitos en materia de hidrocarburos (así como delitos relativos al tráfico de armas, trata de personas, corrupción de menores y defraudación fiscal) cometidos por grupos de la delincuencia organizada. La redefinición del robo de hidrocarburos como un delito cometido por la delincuencia organizada, tal como indicó esta Ley a partir de 2016, significó que el mercado ilegal de combustibles sería un asunto no solo de seguridad pública, sino también de seguridad nacional (Peschard, 2021: 261).

Esto, desde luego, trajo consecuencias al momento de implementar acciones para combatir el delito, como se verá de forma detallada en el capítulo 3 donde se analiza la Estrategia de Combate al Mercado Ilícito de Hidrocarburos, este problema al ser un asunto de seguridad nacional implica la participación coordinada de los tres niveles de gobierno, así como la colaboración de cuerpos militares como SEDENA, SEMAR y Guardia Nacional. En lo que resta del capítulo 2 se analizarán los factores más relevantes que explican el surgimiento y agravamiento del robo de hidrocarburos en México, además se identificarán los actores y dinámicas de funcionamiento de este mercado.

2. Factores explicativos del origen del mercado ilícito de hidrocarburos en el país

El robo de hidrocarburos como un mercado sumamente lucrativo y extendido por distintas regiones del país surge de forma relativamente reciente si se compara con otros mercados como el de las drogas o armas, sin embargo, resultaría poco esclarecedor rastrear las causas que detonaron este problema de nivel nacional partiendo del año 2010, o bien, de la fecha en la que el robo de combustibles ya era un problema evidentemente grave por las pérdidas económicas, la violencia generada y los accidentes producto de la extracción ilegal de hidrocarburos.

Por lo anterior, es necesario indagar cómo es que este mercado ilegal se conecta con la situación de violencia inédita que experimentó el país durante el siglo XXI y particularmente a partir del año 2006, tras el inicio del sexenio del expresidente Felipe Calderón. Los factores explicativos enunciados a continuación muestran qué circunstancias pudieron favorecer el agravamiento del delito de robo de combustibles hasta convertirse en un mercado controlado -en mayor medida- por la delincuencia organizada, no obstante, las dinámicas locales y regionales bajo las cuales opera este mercado pueden variar, por lo que una explicación general del problema no sustituye el

conocimiento de las condiciones locales, es por esto que en el caso de Puebla se realizará una investigación más detallada para comprender las particularidades de esta región.

Los elementos causales que se describirán permiten observar cómo es que un problema de seguridad puede estar vinculado con la acción estatal. Ahora bien, abordar el mercado ilícito de hidrocarburos con relación a la acción estatal -y no de forma aislada- es importante por dos razones: la primera es que, como se estableció al inicio de este trabajo, es de interés particular entender cómo un problema de seguridad se define y delimita desde la lente gubernamental, o bien, bajo ciertas capacidades institucionales, políticas, económicas, intelectuales y humanas de que dispone un gobierno; y la segunda razón es porque en esta investigación se pone a prueba el argumento de que la delincuencia organizada “no puede existir ni operar mercados ilícitos con éxito si no cuenta con algún grado de protección estatal informal” (Trejo, Ley, 2022: 09), esto quiere decir que se estudiará el mercado ilegal de hidrocarburos de forma relacional, en su interacción con las autoridades estatales y otros actores que se involucran en el mercado.

2.1 El Estado y la delincuencia organizada

La operación de la delincuencia organizada en México está vinculada, en su origen, al tráfico de drogas, el cual puede rastrearse desde el Porfiriato (Astorga, 2016) y se relaciona con problemas de violencia, inseguridad, corrupción, daños a la salud, entre otros; aunque el mercado de las drogas no es el objeto de política pública que interesa en esta investigación, sirve mencionar este caso porque las organizaciones delictivas dedicadas a este mercado, desde sus inicios, subsisten y se fortalecen a través de su relación con el Estado y no como una esfera independiente o completamente opuesta a aquél, esto nos servirá como punto de partida para entender cómo la delincuencia organizada en México se ha transformado hasta traficar, entre otros bienes, los hidrocarburos producidos por PEMEX⁵.

Partir de la existencia de una relación entre Estado y delincuencia organizada ha permitido avanzar en la comprensión del crimen organizado en México, esto implica reconocer que en la práctica

⁵ Además del hecho de que durante el siglo XX y XXI el fenómeno de la delincuencia organizada en México se relaciona mayormente con el tráfico de drogas, es sobre el mercado de las drogas del que se dispone un mayor número de investigaciones académicas, así, con apoyo de los conceptos y propuestas que teorizan al crimen organizado “tradicional” se ofrecerá un acercamiento a un fenómeno poco abordado desde las ciencias sociales, como es el tráfico de hidrocarburos.

existe un intercambio de protección (del Estado al crimen organizado) y de beneficios económicos (del crimen organizado al Estado), en otras palabras, “el crimen organizado solo puede existir en la zona gris, donde los grupos delictivos disfrutaban de cierto nivel de protección informal que les brindan los mismos agentes de las fuerzas estatales de seguridad y las instituciones judiciales” (Trejo, Ley, 2022: 08).

El tránsito de la concepción tradicional según la cual el Estado y la delincuencia organizada están enfrentados y existen como actores separados (uno en la esfera pública y el otro en la privada) hacia una visión en la que existe una colaboración entre ambos actores (Trejo, Ley, 2022), facilita la comprensión de la dinámica de inseguridad asociada a la delincuencia organizada en México y ofrece respuestas alternativas al hecho de que los mercados ilícitos cooptados por aquélla se han incrementado, al pasar del tráfico de drogas, armas o trata de personas, al robo, distribución y comercialización ilegal de hidrocarburos como la gasolina, el diésel y el gas Licuado de Petróleo (gas LP).

En las investigaciones sobre la violencia en México hay una coincidencia en que nuestro país experimentó un incremento inédito de violencia tanto en el proceso de transición de un régimen autoritario a uno democrático a finales del siglo XX, y tras la implementación de la estrategia contra el narcotráfico que inició en el sexenio del expresidente Felipe Calderón en 2006 (Zepeda, Rosen, 2018).

Aunque hay diferencias a la hora de explicar cómo la alternancia partidista -nacional, estatal o municipal- que permitió la consolidación de la democracia mexicana provocó la escalada de violencia en México (Trejo, Ley, 2022), en esta investigación no se profundizará en las transformaciones políticas que pudieron ocasionar este proceso de violencia, pero se puede destacar que los trabajos que abordan el surgimiento del fenómeno de inseguridad y violencia desde inicios del siglo XXI dan cuenta de que la colaboración entre el Estado y el crimen organizado es crucial para la existencia y expansión de éste, en otras palabras:

En los regímenes de partido único, de partido dominante y de partido hegemónico, la permanencia de los mismos actores políticos en el poder les brinda cierto grado de estabilidad a los delincuentes, y les permite planear a largo plazo. En contraste, en las democracias iliberales, la intensa competencia electoral y la remoción frecuente de dirigentes políticos altera las redes informales de protección gubernamental de los grupos

del crimen organizado, lo que afecta el equilibrio de poder de la zona gris de la criminalidad (Trejo, Ley, 2022: 21).

La colaboración entre los gobiernos y el crimen organizado es un factor fundamental para que éste se expanda y diversifique tal como ha ocurrido en las últimas décadas. Hablando de la estructura que configura el mercado ilícito de hidrocarburos, ¿cuál es la dinámica de interacción entre Estado, delincuencia organizada y otros actores que participan en este mercado? El robo de hidrocarburos involucra una amplia red de actores, pero destaca la participación de funcionarios y exfuncionarios de la paraestatal PEMEX, de otras dependencias de seguridad, así como gobiernos locales y estatales, de tal forma que el complejo entramado de colaboración en este delito ha sido definido como un macro proceso de corrupción (León, 2021: 31), o bien, un proceso que implica “la manipulación de las normas institucionales y procedimientos, grandes operaciones de lavado de dinero, establecimiento de empresas fachada para beneficiarse y, lo que es más importante, cooptar instituciones y funcionarios para generar acuerdos estables (políticos, empresariales, burocráticos e institucionales)” (León, 2021: 31).

El robo de hidrocarburos puede realizarse tanto en refinerías, terminales de almacenamiento, robo de camiones que transportan hidrocarburos, perforación y extracción de los ductos de PEMEX o en bases marítimas de extracción y refinación de combustible (León, 2021: 125), esto indica que existe una compleja red de participación tanto de integrantes de la delincuencia organizada como de trabajadores y funcionarios de PEMEX que proporcionan información, acceso a las instalaciones, herramientas para la extracción, recursos técnicos, entre otros, mediante los cuales es posible la extracción ilegal de combustible a lo largo de gran parte de la cadena de la industria de hidrocarburos. Además de esto, se requiere suficiente capacidad de cooptación o coerción de autoridades y trabajadores, así como recursos económicos para realizar sobornos, lo que le permite a la delincuencia organizada sumar a su red trabajadores y funcionarios de distintos niveles dentro de la estructura de la paraestatal. En consecuencia:

Cada grupo criminal, con su potencial económico, delimita sus operaciones delictivas en este negocio de robo de combustible, en relación con sus capacidades para cooptar mano de obra, tanto en el campo de la ingeniería como en el de la tecnología. Este negocio no puede ser accesible a todos los grupos criminales en relación con sus niveles de cooptación, coerción o infiltración en las esferas políticas, policiales o institucionales; por

ello existen determinados perfiles y capacidades para cooptar este mercado en los diferentes estados (Ochoa, 2020: 108).

En abril del año 2014, bajo la presidencia de Enrique Peña Nieto, se creó la Subdirección de Salvaguardia Estratégica cuyas funciones son: la salvaguardia estratégica del personal, instalaciones, bienes y valores de PEMEX; detectar riesgos y establecer estrategias para prevenir acciones de terrorismo, sabotaje, robo u otro que desestabilice la integridad del personal, valores y bienes muebles e inmuebles de PEMEX, entre otros (DOF, 2014). Esta medida estaba encaminada en garantizar la seguridad de PEMEX, aun así, el ex subdirector de dicho órgano, Eduardo León Trauwitz, fue detenido en Canadá el pasado 17 de diciembre de 2021 tras ser acusado por la Fiscalía General de la República de proteger y encubrir el robo de hidrocarburos durante el sexenio pasado (Expansión, 2022).

Por otro lado, el ex director de PEMEX, Emilio Lozoya Austin, se encuentra preso en el Reclusorio Norte desde noviembre de 2021 tras ser extraditado desde España y ser acusado por la FGR por recibir 10 millones de pesos de sobornos de la empresa brasileña Odebrecht, así como de la empresa Altos Hornos, en ambos casos para beneficiarlas con contratos de PEMEX (Ángel, 2022). Incluso antes del crecimiento exponencial del robo de combustibles, entre 2000 y 2011, PEMEX experimentó “más de 40 mil incidentes, además, durante ese periodo el área jurídica de la paraestatal presentó 2 mil 611 denuncias por ordeña y tomas clandestinas, de las cuales solo 15 concluyeron en sentencia (Pérez, 2011: 09).

Estos ejemplos revelan que la colusión de funcionarios de alto nivel es una característica que explica la magnitud del mercado ilegal de hidrocarburos y su expansión acelerada durante la segunda década del siglo XXI, ya que “El hurto de hidrocarburos de Pemex no sería posible sin la participación de los empleados de la paraestatal. No cualquiera puede conectarse a la red de ductos ni sacar una pipa cargada con gasolina. La sustracción involucra a personal de operación, de distribución, de almacenamiento y ventas; es decir, de todas las áreas inmersas en el proceso de producción y distribución” (Pérez, 2011: 147).

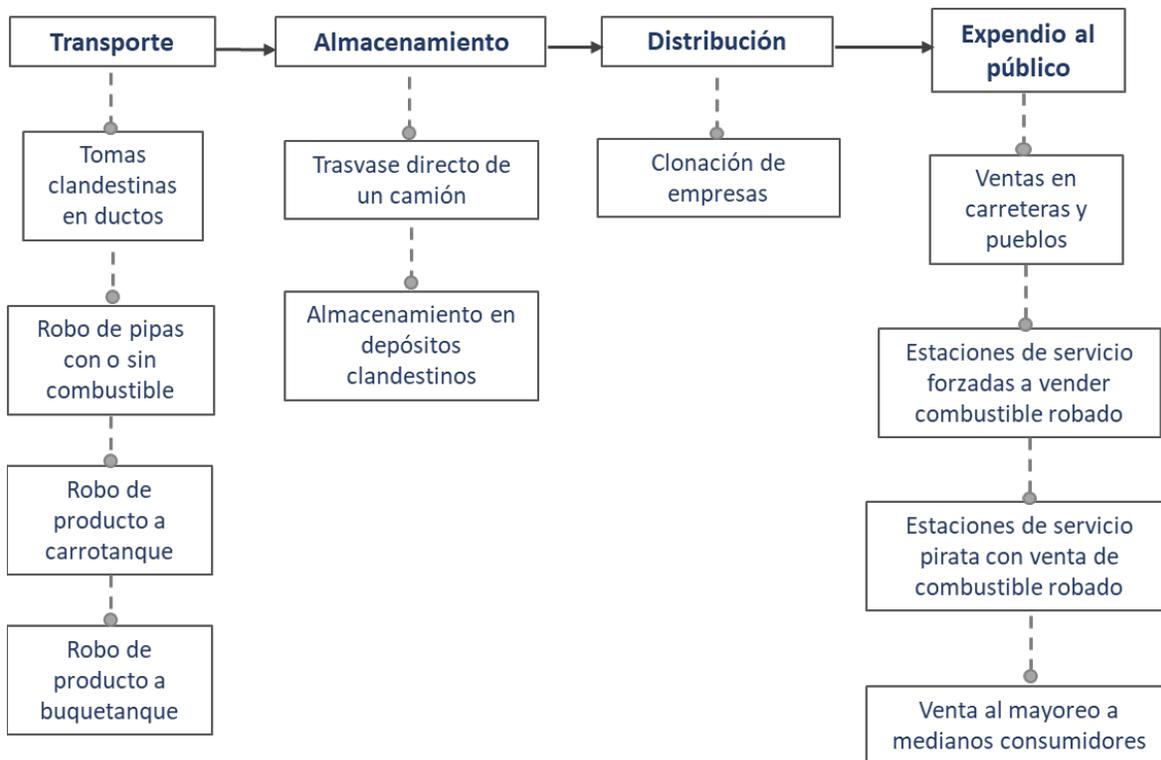
Dentro del mercado ilícito de las drogas, todas las redes, actores y procesos son considerados ilegales, esto es, la producción de drogas, así como su transporte, distribución, comercialización y consumo son actividades ilícitas, no obstante, en el caso del tráfico de hidrocarburos, se tiene un entramado aún más complejo porque la producción de combustibles es una práctica legal, así como

el consumo de hidrocarburos de los puntos de venta establecidos, sin embargo, las prácticas ilícitas se encuentran a lo largo de gran parte del mercado de hidrocarburos y se entrelazan con el mercado legal.

Es por esto que con el concepto de “actores grises” (León, 2021) se puede identificar a la serie de actores -funcionarios, empresarios, integrantes de la delincuencia organizada, entre otros- que pueden participar tanto en el mercado legal como en ilegal, como es el caso de empresarios que por un lado tienen un negocio establecido de comercialización de combustible pero éste puede ser adquirido de manera ilegal, así como los trabajadores de PEMEX quienes poseen conocimiento e información propia de sus funciones, pero la ofrecen al crimen organizado a cambio de beneficios económicos, por tal motivo “los actores grises cumplen el papel crucial de insertar criminalidad en el funcionamiento legal del Estado y la sociedad, al mismo tiempo que proporciona insumos de importancia estratégica como información, conocimientos técnicos y canales de distribución que permitan que prospere el tráfico de combustible” (León, 2021: 20).

A continuación, se ofrece un esquema en el que se muestra las diversas actividades ilícitas que conforman el mercado ilícito de hidrocarburos, las cuales pueden realizarse a lo largo de varias etapas del mercado legal de combustibles.

Esquema 1. Segmentos del mercado negro de hidrocarburos



Fuente: EnergeA and Grupo Atalaya.

2.2 Diversificación del crimen organizado y surgimiento del mercado ilícito de hidrocarburos

Además de una interacción entre Estado y delincuencia organizada, el tráfico de hidrocarburos en México ha prosperado luego de la fragmentación del crimen organizado y su expansión y diversificación hacia otros negocios o mercados ilícitos (León, 2021: 24). Aunque existen dinámicas propias de las organizaciones criminales que pueden explicar la fragmentación (ya sea por la ruptura de alianzas entre grupos rivales o surgimiento de nuevos liderazgos criminales), la acción estatal puede tener un impacto fundamental en el reacomodo de la delincuencia organizada, en este caso no hacía la eliminación de estas redes criminales sino, paradójicamente, hacía la expansión del crimen al control de otros mercados ilegales.

La estrategia contra el narcotráfico implementada durante el gobierno de Felipe Calderón en 2006 marcó un momento a partir del cual se transforman las redes de la delincuencia organizada, pues

el uso indiscriminado de la fuerza estatal -específicamente la militar- para combatir a los cárteles de la droga ocasionó una respuesta violenta por parte de éstos, tanto para defenderse de las autoridades como de los demás grupos criminales rivales⁶. Asimismo, la estrategia de detención de los líderes de los grupos delincuenciales no consiguió eliminar a éstos, sino que ocasionó una fragmentación al interior de los cárteles, la consecuente pugna por los liderazgos, así como el surgimiento de nuevos grupos criminales rivales. En síntesis:

Los esfuerzos para capturar a los líderes de las organizaciones del narcotráfico han resultado en una fragmentación de los principales cárteles. En 2006, por ejemplo, México tenía seis grandes cárteles de la droga: el cártel del Pacífico, Cártel del Milenio, La Familia Michoacana, Cártel del Golfo, Cártel de Tijuana y el Cártel de Juárez. Sin embargo, el número de organizaciones aumentó a ocho entre 2007 y 2009. Para 2010, México tenía 12 grandes cárteles de la droga, según algunos expertos. En 2012, Jesús Murillo Karam, el Procurador General de México sostuvo que el país tenía hasta 80 cárteles (Samir, Rosen, 2019: 69).

De acuerdo con el Programa de Política de Drogas del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), para el año 2020 se contabilizaron 150 grupos criminales en todo el país (Sarabia, 2022), los cuales pueden tener estructura, recursos materiales, económicos y capacidad de coerción diferenciada, pero en el caso del tráfico de hidrocarburos puede existir una colaboración o interacción entre éstos con el fin de generar fuentes de ingreso, en ese sentido podemos decir que “el panorama criminal de México está compuesto por grupos de diferentes orígenes, facciones criminales independientes y diversificadas que cooperan para cumplir objetivos temporales. Grupos de diferentes capacidades participan en diversos y lucrativos mercados ilícitos” (León, 2021: 27).

La diversificación del crimen organizado -además de vincularse a dinámicas internas de la delincuencia- responde a la estrategia de enfrentamiento emprendida por el gobierno de Felipe Calderón que ocasionó, entre otros factores, la fragmentación de los principales cárteles del país y la diversificación de los mercados ilícitos de los cuales obtenían sus ingresos. El tráfico de

⁶ Se estima que durante el sexenio de Felipe Calderón (2006-2012) ocurrieron alrededor de 100 mil asesinatos como producto de la guerra contra las drogas, mientras que en el sexenio de Enrique Peña Nieto (2012-20) -en el que no hubo cambios significativos en la estrategia contra la delincuencia organizada con respecto al sexenio pasado- ocurrieron más de 130 mil homicidios (Zepeda, Rosen, 2018).

hidrocarburos fue uno de los negocios que la delincuencia organizada cooptó como una fructífera fuente de ingresos debido a las facilidades y ventajas de este mercado que, como se ha señalado, tiene que ver con la corrupción al interior de PEMEX, el bajo nivel de riesgo de ser sancionado por la ley y la posibilidad de camuflar el ilícito a lo largo de toda la cadena del mercado de hidrocarburos, por ende, “el negocio de los hidrocarburos representó para los cárteles otra de las vías para compensar la férrea competencia en el mercado de las drogas y sostenerse económicamente durante la guerra oficial de Felipe Calderón” (Pérez, 2011: 138).

La disputa entre los diferentes grupos de la delincuencia en Guanajuato ilustra el proceso de diversificación del crimen organizado, ya que en la entidad lo que comenzó como un grupo local dedicado al robo de hidrocarburos adquirió fuerza y derivó en uno de los principales grupos delictivos de la entidad: el Cártel de Santa Rosa de Lima (CRSL) (Espino, 2019). Esta organización delictiva -liderado por David R., alias “El Güero” y después por José Antonio Yépez, alias “El Marro”- cobró fuerza a partir del año 2014 gracias a su principal fuente de ingresos que es el tráfico de combustibles en los municipios de León, Irapuato, Salamanca, Celaya y Los Apaseos, pero también mediante la extorsión, el secuestro y venta de drogas.

José Antonio Yépez, líder del CSRL, fue detenido y recluido en el penal de El Altiplano en agosto de 2020; aunque esta detención -junto con la de otros cabecillas de la organización- debilitó al Cártel de Santa Rosa, el gobierno Federal no consiguió eliminarla por completo, más bien se intensificó el enfrentamiento del CSRL contra el Cártel de Jalisco Nueva Generación (CJNG), pues éste último aprovechó la debilidad del CRSL para disputar el negocio de robo de hidrocarburos de la entidad (Álvarez, 2022). Actualmente el CSRL mantiene una alianza con el Cártel de Sinaloa y con grupos criminales locales como “Los Viagras” y “La Unión de León” para hacer frente al aumento de la presencia del CJNG, quien ahora mantiene el control del mercado ilícito de hidrocarburos en varios municipios de Guanajuato.

Según un mapeo realizado por el CIDE, el CJNG tiene presencia en 23 entidades del país, mientras que sus negocios van desde el robo de hidrocarburos, tráfico de drogas, extorsión, secuestro, trata de personas, entre otros, lo que posiciona como el grupo delictivo con mayor presencia en el territorio mexicano (Atuesta, Pocaroba, Nava, 2022); asimismo, la expansión de las operaciones del Cártel de Jalisco hacia entidades como Guanajuato o Michoacán ha sido posible gracias a la cooptación de otros ilícitos de los que obtienen ingresos para hacerle frente a otros grupos

delictivos y a las autoridades. Por otro lado, el CSRL es una organización delictiva mucho más pequeña, de operación local, que se ha mantenido gracias a la corrupción de las autoridades de seguridad y al apoyo de la población local (Sánchez, 2020).

A pesar de que la infraestructura de PEMEX se extiende en gran parte del país⁷, las zonas con mayor robo no se localizan a lo largo de toda la infraestructura de ductos y terminales de almacenamiento y distribución, ya que la existencia de mercados ilícitos de grandes dimensiones requiere grupos de la delincuencia organizada, la colaboración de las autoridades, la participación de la población local, así como caminos pavimentados, carreteras, pipas, infraestructura para poder transportar los hidrocarburos y zonas en donde la demanda de éstos se puede satisfacer sin un gran riesgo de ser detenido; por lo tanto, se puede hablar de un control territorial que “implica no solo influencia espacial, sino también control sobre entidades gubernamentales/representantes, información e interacciones sociales. Este control busca establecer el dominio sobre mercados negros rentables que pueden ser de alcance transnacional, nacional, regional o local” (León, 2021: 24).

En primera instancia los casos más graves de robo de hidrocarburos pueden relacionarse con la participación de organizaciones criminales con amplio poder de fuego y de cooptación de las autoridades gubernamentales⁸, pero también es necesario considerar que este mercado tiene una base social muy amplia que participa a lo largo de la cadena del mercado ilegal (extracción, distribución, comercialización, vigilancia, consumo, etc.) y que, además, normaliza el delito, lo

⁷ De acuerdo con información de la Secretaría de Energía (SENER) y CartoCrítica, en el país existen 9, 098. 53 km de poliductos como producto de un total de 161 proyectos (mediante los cuales se transporta el combustible ya procesado, principalmente gasolina y diésel), 34,242.97 km de gasoductos en un total de 1,291 proyectos (para transporte de Gas Natural y Gas Licuado de Petróleo)(Llano, Flores, 2017); además de 6 refinerías, 73 Terminales de Almacenamiento y Reparto (TAR), 5 Terminales de Operación Marítima y Portuaria (TOMP) y 10 Residencias de Operación Marítima y Portuaria (ROMP) (SENER, 2016).

⁸ Un ejemplo de esta amplia capacidad de cooptación que poseen algunas organizaciones criminales que trafican con hidrocarburos es el caso de Sergio Carmona Angulo, conocido como el “Rey del Huachicol”, un empresario originario de Tamaulipas que comenzó en el negocio de construcción, transporte e importación de mercancías, no obstante, construyó una extensa red de tráfico de hidrocarburos hacia los Estados Unidos gracias a su cercanía con los operadores aduanales, lo que le permitió involucrarse con las autoridades de Tamaulipas, al punto de financiar la campaña estatal de 2016 del actual gobernador de Tamaulipas, Francisco Cabeza de Vaca a cambio de contratos millonarios de obra pública en la entidad (Loret, 2022). Además de esto, Sergio Carmona es acusado de aportar más de 800 millones de pesos a las campañas federales del partido político Morena en 2018, y de financiar campañas en Tamaulipas y Nuevo León. Carmona Angulo fue asesinado en noviembre de 2021, pero su hermano Julio Carmona solicitó refugio en EU a principios del año 2022 a cambio de brindar información que permitió identificar una red de cuentas de casi 60 millones de dólares en paraísos fiscales como Países Bajos y Bermudas (24 Horas, 2022).

que facilita su expansión y mantenimiento a pesar de las acciones de las autoridades para detener el problema. Es así que como tercer factor explicativo se analizarán las circunstancias sociales que inciden en el surgimiento y proliferación de este problema.

2.3 Factores sociales y económicos

Se estima que el robo de hidrocarburos a PEMEX ocurre por lo menos en 24 entidades del país (Pérez, 2011), mientras que los actores, grupos de la delincuencia organizada, las alianzas y en general el modus operandi puede cambiar en las distintas regiones de México debido a la variación de las condiciones geográficas, políticas o sociales. A pesar de esta variación, se puede resaltar la existencia de respaldo y aceptación social como un factor relevante que favorece la existencia de un mercado ilegal de combustibles, este factor social puede identificarse incluso como un cambio cultural (Jones, Sullivan, 2019) o como una cultura “huachicolera”⁹.

De acuerdo con los testimonios recabados mediante la labor periodística, los ingresos obtenidos a través del tráfico de combustible suelen ser sumamente grandes en comparación con los salarios obtenidos a través de empleos formales, así, una persona dedicada a la comercialización de gasolina robada en el municipio de Tula, Hidalgo, reportó a el diario El Sol de Tula que sus ingresos ascienden a 30 mil pesos semanales (Martínez, 2022); asimismo, un joven originario de la comunidad de Santa Ana Ahuehuepan, también del municipio de Tula, confesó que sus ganancias por participar como “ordeñador” de los ductos de PEMEX oscilan entre 12 y 13 mil pesos semanales (Chávez, 2021).

Por otro lado, PEMEX reportó que las pérdidas por robo de hidrocarburos durante el segundo trimestre de 2022 ascendieron a 5 mil 629 millones de pesos como producto de la extracción ilegal de un volumen promedio de 6.5 millones de barriles diarios durante dicho trimestre (PEMEX, 2022, 20). En la siguiente sección de esta investigación se detallarán los indicadores y valores que permitirán dimensionar la magnitud de este mercado, no obstante, en este punto es importante hacerse una idea de que los recursos obtenidos gracias a este mercado se han convertido en la fuente

⁹ El “huachicol” o “huachicoleo” es el término coloquial para referirse al robo de combustible. En su origen, este término se utilizó para referirse a bebidas alcohólicas adulteradas vendidas en cantinas (Aguilar, 2017), pero también a los remanentes de combustible que quedan en las pipas y que después son almacenados en “huachicoleros” o lugares donde estos combustibles son comercializados de manera ilegal (Aguilar, 2017).

de ingresos de grupos criminales, comunidades y familias enteras que encuentran en este delito su principal soporte económico.

Frente a lo lucrativo que resulta el tráfico de combustibles, se ha destacado que “durante el periodo 2010-2020, el aumento de los precios de los combustibles coincidió con el auge del huachicoleo, ya que aumentaron las ganancias por el robo de combustible” (International Crisis Group, 2022: 07), es decir, existe una posible asociación entre el aumento de los precios de los hidrocarburos - que se acentuó significativamente tras la reforma energética del expresidente Enrique Peña Nieto- y la demanda de combustibles a bajo costo, es así que:

Los aumentos de precios representaron un incentivo clave para que las redes criminales ampliaran su participación en el Mercado Negro de Combustible en México. Entre 2011 y 2018, los precios de la gasolina Magna aumentaron un 97% (ajustado por inflación). La gasolina Premium aumentó 108,4% en el norte (106% en el resto del país). El precio del diésel aumentó un 95%. Esto hizo que el Mercado Negro de Combustible en México fuera extremadamente lucrativo y creó una creciente demanda de combustibles ilegales (León, 2021: 129).

A pesar de que el tráfico de hidrocarburos ha generado problemas de seguridad en las regiones en las que se comete, la demanda de combustible a bajo costo y de fuentes de ingresos ante la escases de empleos bien remunerados han sido fuertes incentivos para que comunidades y familias enteras -madres, padres, niños, ancianos y jóvenes- participen, incluso de manera forzada, en la red de tráfico de combustibles, ya sea transportando, extrayendo, vendiendo, transportando, comercializando, cuidando las tomas clandestinas o siendo “halcones” para evitar ser descubiertos por las autoridades, en otras palabras, “las empresas ilegales pueden tener consecuencias negativas para las comunidades donde se desarrollan (violencia, depredación de recursos, adicciones, violación de los derechos humanos). Pero en algunas circunstancias, los mercados negros pueden generar beneficios. En estos casos, las empresas ilegales pueden convertirse en actividades socialmente aceptadas” (León, 2021: 150).

Los enfrentamientos entre pobladores de comunidades donde las autoridades federales y estatales realizan operativos para inhibir el delito o detener a líderes de la delincuencia organizada ejemplifican cómo es que este mercado se sostiene gracias a una amplia base social. Tal es el caso de Quecholac, municipio del Estado de Puebla donde las comunidades, líderes de la delincuencia

organizada y las autoridades federales han protagonizado enfrentamientos a causa del mercado ilícito de combustibles.

El 3 de mayo de 2017 en la comunidad de Palmarito Tochapán, en el municipio de Quecholac, Puebla, ocurrió una emboscada por parte de un grupo criminal liderado por Antonio Valente Martínez Fuentes, apodado “El Toñín”, a elementos del Ejército Mexicano que realizaban un operativo contra el robo de combustibles, lo que dejó un saldo de diez personas muertas, 6 civiles y 4 militares, tras ese incidente el gobierno de Puebla identificó a Antonio Martínez como uno de los principales generadores de violencia en la entidad (Cruz, 2020); a pesar de contar con orden de aprehensión, Antonio Martínez mantiene presencia en la región y ha sido ubicado repartiendo “ayudas sociales” como despensas y camiones repletos de verduras a la población de la comunidad, es así que en agosto de 2021 tras un operativo realizado por la Fiscalía General de Puebla y la Secretaría de Seguridad Pública para detener a Antonio Martínez, se registró un enfrentamiento entre autoridades y pobladores que protestaron por la presencia policial y cerraron la autopista Puebla-Veracruz (Ávila, 2021), lo que evidenció el amplio respaldo social a esta actividad ilícita.

La entrega de despensas y regalos para conseguir el apoyo de las comunidades es una práctica recurrente por parte de la delincuencia organizada que tiene el potencial de generar cambios a nivel cultural y económico, pues además de valerse de dádivas a las comunidades que colaboran en el mercado y defienden a la delincuencia organizada, el robo de hidrocarburos se ha introducido en las creencias religiosas de las comunidades mediante símbolos espirituales como el “Santo Niño Huachicolero”, figura religiosa similar al Santo Niño de Atocha, pero caracterizado con indumentaria y las herramientas empleadas por los *huachicoleros* (bidones y mangueras), al cual se encomiendan las personas dedicadas al robo que buscan protección espiritual, en consecuencia, “la apropiación espiritual del Santo Niño Huachicolero sigue los patrones observados en la narcocultura, donde los actores no estatales emergentes explotan la imaginaria y los iconos espirituales (incluidos los santitos) para dar forma a la posición social de su cártel o de las bandas en las comunidades donde operan” (Jones, Sullivan, 2019, 12).

La necesidad de protección ante el riesgo que supone esta actividad ilícita ha sido evidente ante los múltiples accidentes que ocasiona este mercado, uno de los más graves fue el incidente del 18 de enero de 2019 en el municipio de Tlahuelilpan, Hidalgo, en el que murieron un total de 137 personas luego de que estallara un ducto en el que se ubicaba una toma clandestina, este evento

atrajo a más de 800 personas que se congregaron para recolectar el combustible que salía a través de la fuga, no obstante, tras la acumulación del hidrocarburo en la superficie y su saturación en el ambiente se registró una fuerte explosión que dio lugar a una de las tragedias más graves vinculadas con este delito (Nájar, 2019).

Además de este incidente en el Estado de Hidalgo, en diciembre de 2010 se registró otra explosión en un ducto de PEMEX en el municipio de San Martín Texmelucan, Puebla, lo que dejó como resultado 30 personas muertas, 52 lesionados, 34 viviendas con pérdida total, 140 viviendas con daños parciales y 72 vehículos calcinados (Bretón, 2021). Mientras que el 31 de octubre 2021 en la comunidad de San Pablo Xochimehuacán, Puebla, explotó un ducto del que se extraía gas LP de manera ilegal, lo que ocasionó la muerte de una persona, 15 personas hospitalizadas y 50 viviendas destruidas (Torres, 2021). Asimismo, el pasado 26 de agosto de 2022, en el municipio de Amozoc, Puebla, se reportó una explosión cuando empleados de PEMEX trabajaban en la reparación de un ducto de gas LP que tenía una toma ilegal, tras dicho accidente no se reportaron personas lesionadas (Ávila, 2022).

La dinámica introducida por el mercado ilegal de hidrocarburos trae, por un lado, incentivos económicos que motivan la participación de diversos sectores de la población, pero por otro lado genera riesgos para las comunidades, además de la posibilidad de que ocurran explosiones, el robo de combustibles también ocasiona derrames de hidrocarburo que, a su vez, provocan afectaciones ambientales, si bien estos derrames pueden ocurrir por fallas técnicas, labores de exploración y refinación, se han incrementado como producto de las tomas clandestinas (Gutiérrez, 2018: 69).

Los derrames derivados de tomas clandestinas ocasionan daños ambientales o ecológicos, humanos y patrimoniales (Cavazos, Pérez, Gutiérrez, 2014: 546), o bien, daños al agua, el suelo y cultivos, así como intoxicaciones y pérdida de casas. Un estudio de caso realizado en Acatzingo, Puebla, documentó la percepción de riesgo de los campesinos de la región, así como la interacción con PEMEX cuando se presenta un derrame producto del robo:

Los entrevistados coinciden en que es difícil identificar cuándo está ocurriendo un robo, debido a que normalmente se suele ver a personas de Pemex trabajando en los ductos y los derrames ocurren porque quienes se roban el hidrocarburo no los cierran o lo hacen incorrectamente. Por tanto, los ejidatarios sostienen que no distinguen a los trabajadores de los que no lo son; incluso, manifiestan sentir temor de ser culpados por las autoridades

federales de la violación de los ductos. Al identificarse un robo, un ejidatario debe denunciar inmediatamente con el comisario ejidal, quien a su vez avisa a otras autoridades. Personal de Pemex, policía federal y judicial acuden al lugar de los hechos y cercan el área, para dar inicio a los trabajos tanto de investigación como de detección de daños. Esta interacción genera tensiones que desincentivan la denuncia y genera desconfianza con las autoridades y el personal de Pemex. Estos aspectos pueden generar desinterés, prefiriéndose ignorar el derrame, por lo que pueden pasar varias semanas o meses hasta que alguna autoridad o personal de Pemex detecta la fuga (Cavazos, Pérez, Gutiérrez, 2014: 545).

Las afectaciones a la seguridad de la población son otro tipo de amenaza que ocasiona el mercado ilegal de combustibles, la disputa entre grupos de la delincuencia organizada por el control de las regiones donde se ubican los ductos, así como los enfrentamientos entre estos grupos y las autoridades, sumado a otros delitos que se asocian al crimen organizado como extorsión, secuestro y robo, son condiciones que han proliferado en los municipios donde se desenvuelve el tráfico de combustibles. Sobre esta situación existe un relato producto de una investigación de campo en San Martín Texmelucan, Puebla, que señala lo siguiente:

De acuerdo a un sondeo realizado en las colonias La Purísima, San Isidro y San Damián, se dejó ver que 8 de cada 10 habitantes están conscientes de que en su colonia existe el riesgo de una explosión provocada por el manejo inadecuado de combustible extraído ilegalmente de los ductos de Pemex, ellos mismos detectan que existe además riesgo de que se presente un enfrentamiento en la zona, entre los grupos delictivos, así como entre los huachicoleros y las autoridades, lo cual pondría en riesgo también la vida de los habitantes de la zona. Por otro lado también, se hace presente la preocupación de que los asalten o que los secuestren por vivir en la zona, ya que últimamente se han presentado varios casos en la ciudad.

Los habitantes tienen presente que vivir en la zona es un riesgo principalmente por la posibilidad de una explosión, pero además porque las acciones delictivas que se llevan a cabo ahí, también tienen otras consecuencias y representan otro tipo de riesgo para los pobladores (Gutiérrez, 2018: 148).

Finalmente, otro tipo de afectación, aparejada a las anteriores, tiene que ver con la reconfiguración de la dinámica social de las comunidades, es decir, con el involucramiento de las familias en el delito. A lo largo de las distintas maniobras que se requieren para extraer, transportar y comercializar los combustibles robados se integran tanto jóvenes, padres, madres de familia y ancianos que encuentran mayor ingreso económico en este delito que en actividades como la agricultura. En una entrevista realizada por la revista EME EQUIS, el académico José Antonio Álvarez León destacó la vulnerabilidad de los jóvenes y familias pobres que son susceptibles de involucrarse en alguna de estas tareas ilegales:

El reclutamiento de menores, con este delito, pero también con los otros, no es nuevo, es muy común, solamente que en diferentes escenarios. Así se vuelven lo mismo sicarios, halcones, productores de droga sintética, vigías de casas de seguridad donde se encuentran secuestrados, que piqueteros al pie de un ducto [...]

Lo que tiene de primera mano el narcotráfico es que puede ofrecer una expectativa de vida para un joven, que no tendrá en términos reales; digamos, en una vida recta u ordinaria, de méritos o de esfuerzo: la riqueza. Ese es el atractivo del porqué ellos pueden mover a estos jóvenes, sobre todo en lugares marginales: pueblos, rancherías, municipios que no están tan cercanos a las zonas metropolitanas, como una fuente de reclutamiento laboral que para ellos es muy económico y fácil de manejar (Chávez, 2021).

En consecuencia, el tráfico de combustibles supone una amenaza para las comunidades de distintas maneras, pero es de llamar la atención que a pesar de las afectaciones que este mercado pudiera ocasionar, exista una amplia colaboración de las familias y comunidades con este mercado, lo que podría evidenciar la carencia económica y la segregación de estas poblaciones.

3. Magnitud del problema: dimensiones del mercado ilícito de hidrocarburos

Gran parte de los mercados ilícitos tiene su origen en la demanda de productos ilegales -como las drogas-, pero en la actualidad estos mercados se extienden más allá del tráfico de determinados bienes y servicios que están prohibidos, así, se puede traficar con bienes originalmente legales como los órganos, los recursos naturales y los hidrocarburos. En el caso de estos últimos es necesario distinguir que la producción de gasolinas, gas LP o gas natural a cargo de PEMEX es una actividad legal, mientras que otras actividades como el transporte, almacenamiento,

distribución, comercialización, expendio al público pueden realizarse con combustible robado y, en consecuencia, ser ilegales, en otros términos, “mercados ilegales donde los productos comercializados son legales, pero han sido adquiridos por el proveedor ilícitamente. En los casos en que el comprador conoce el origen ilícito de los productos, su comercialización se considera ilegal” (León, 2021: 28).

Como se señaló, los mercados ilícitos pueden presentar variaciones en cuanto a los bienes con los que se trafican y a la legalidad o ilegalidad de ciertas actividades en torno a un mercado negro, sin embargo, en cualquiera de estos casos la demanda de bienes o servicios ilegales juega un papel importante para la consolidación de estos mercados (León, 2021: 30), ya que la oferta y la promoción de ésta no puede realizarse dado el carácter ilegal de un bien o servicio. A su vez, la demanda de drogas, pornografía, recursos naturales o hidrocarburos puede arraigarse en circunstancias estructurales que posibilitan la demanda de un producto aun y cuando éste es ilegal, lo que facilita la proliferación de su comercialización a pesar del costo que implica mantener un mercado ilegal¹⁰, en otras palabras:

La demanda existe por las condiciones o las estructuras en las que se encuentran los usuarios. Quienes demandan drogas duras lo hacen en contra de su propio bienestar; aquellos que demandan órganos, o venden sus órganos, lo hacen debido a la falta de instalaciones sanitarias adecuadas para empezar; y los que demandan armas pequeñas son los que se preparan para el conflicto por la marginación, la manipulación o la inseguridad. La existencia de mercados ilícitos se debe a la demanda de bienes ilícitos. Esta demanda es provocada por la injusticia y el subdesarrollo (Samir, Rosen, 2019: 08).

3.1 Limitaciones para la medición del problema

Conocer las dimensiones de un mercado ilegal implica determinar la magnitud de los ingresos que deja para quienes se benefician de estas redes criminales, las pérdidas económicas para los gobiernos, pero también es indispensable conocer el impacto en materia de seguridad que éstos

¹⁰ Para mantener una actividad ilícita que se extiende a nivel nacional o incluso internacional, se requiere ejercer coerción para evitar la aplicación de la ley, así como conseguir el consentimiento de funcionarios del gobierno, policías y cualquier autoridad que conoce de la existencia del negocio ilícito, esto requiere amplios gastos para el mantenimiento de los mercados ilícitos (Samir, Rosen, 2019: 09).

generan, en otras palabras, la violencia criminal asociada a la operación de un mercado ilegal. En cualquiera de los rubros que habrá que analizar para dimensionar el problema de robo de hidrocarburos existen algunas limitaciones que a continuación se enunciarán.

La primera limitación es que la mayor parte de la información disponible sobre el problema proviene de los reportes, informes o entregables de las dependencias públicas, lo cual excluye la posibilidad de contrastar la información con alguna otra fuente alternativa; además, dado que el robo de hidrocarburos es un problema de seguridad nacional, el artículo sexto constitucional establece la facultad de que la información que ponga en riesgo la seguridad nacional pueda ser reservada hasta por 5 años¹¹, de esta manera ciertos datos sobre la infraestructura de hidrocarburos o las acciones para combatir a la delincuencia organizada pueden ser inaccesibles para la investigación.

La segunda limitación tiene que ver con la dificultad de hacer estimaciones sobre actividades ilícitas que, precisamente, se realizan con la intención de no ser detectadas por las autoridades responsables, además, en casos como el robo de hidrocarburos se da una colaboración entre funcionarios públicos y grupos de la delincuencia organizada, lo que dificulta aún más conocer la gravedad y alcance del problema. A pesar de este impedimento, existen esfuerzos que intentan estimar la gravedad de estas economías, como es el caso del Índice global del crimen organizado 2021 realizado por Global Initiative, en el que se evalúa la presencia de diez mercados criminales: trata de personas, tráfico de personas, tráfico de armas, delitos contra la flora, contra la fauna, delitos contra los recursos no renovables (combustibles, minerales, etc.), comercio de heroína, comercio de cocaína, comercio de cannabis y comercio de drogas sintéticas (Global Initiative, 2021: 14).

Tras evaluar una serie de indicadores para identificar el nivel de criminalidad en 193 países, el informe de Global Initiative resalta a México como uno de los países más afectados por el crimen organizado, por lo que se ubicó en el cuarto lugar con un índice de criminalidad de 7.56 (en una

¹¹ En el artículo 6º inciso A I. se lee lo siguiente: Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información (IIJ, 2021).

escala del 1 al 10, donde 1 es un índice bajo y 10 un índice muy alto) (Global Initiative, 2021: 37), destacando la trata de personas como el mercado ilegal más extendido a lo largo del mundo.

Por último, una tercera limitación es que la información estadística disponible no refleja en su totalidad el fenómeno o problema, es decir, el registro de los delitos relacionados con el robo de hidrocarburos se refiere únicamente a los casos de los que las autoridades tienen conocimiento, más no a la totalidad de delitos que se cometen en torno al problema¹². En México la cifra negra de los delitos -o bien los delitos no denunciados o denunciados que no derivaron en carpeta de investigación” (INEGI, 2018)- es muy alta, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) en el año 2020 la cifra negra a nivel nacional fue de 89.8%, mientras que del 10.1% de los delitos que sí se denunciaron solo del 66.9% se inició una carpeta de investigación, a su vez, de este último porcentaje de carpetas iniciadas, en 48.4% no pasó nada o no se continuó con la carpeta de investigación (ENVIPE, 2021, 18-20).

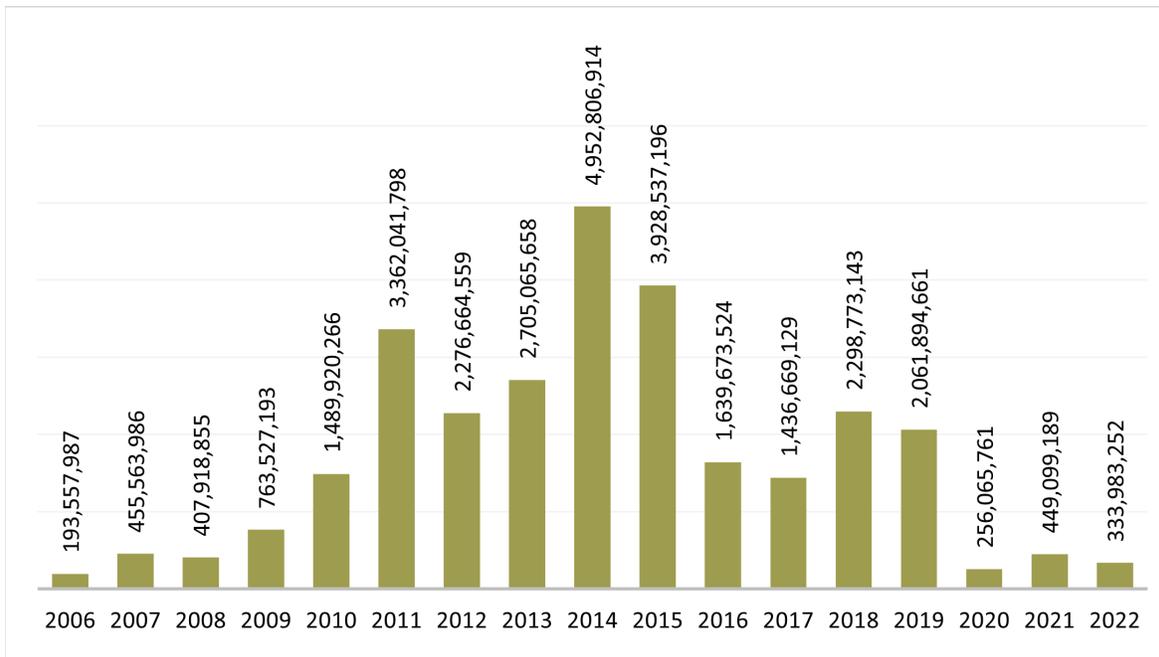
Esta última limitación en la información disponible sobre el robo de hidrocarburos tendrá implicaciones en el uso de los datos que se hará en lo que sigue de esta investigación, ya que habrá que tener presente que en algunos casos los datos podrán servir como indicadores de incidencia delictiva -o bien, de la magnitud del problema-, pero en otros caso será mejor usar los datos como indicadores de desempeño institucional, esto es, el cambio en el número de personas detenidas por robo de hidrocarburos, por ejemplo, podría ser más un indicador de la actuación de las autoridades para sancionar el robo de combustibles que un indicador de la magnitud real de las personas que cometen robo, esto ante las limitaciones que ya se mencionaron sobre las estadísticas delictivas. En lo que resta de este capítulo se ofrecerán indicadores cuantitativos para dimensionar la magnitud del mercado ilícito de hidrocarburos.

¹² Esta dificultad para reflejar la magnitud del problema se vuelve más profunda si consideramos que el mercado ilegal de hidrocarburos puede ser, en algunos casos, una de varias fuentes de ingresos de la delincuencia organizada, lo que sugiere que hay una conexión entre el robo de hidrocarburos y otras problemáticas. En el abordaje del caso de Puebla se explorará con mayor profundidad la extensión de la problemática, en este punto basta con ejemplificar que existe una probable asociación entre la implementación de las acciones para contener la problemática en la entidad (y, por ende, la pérdida de ingresos para la delincuencia organizada) y un repunte en el robo a transporte de carga debido a la búsqueda de otras fuentes de ingresos (El Sol de Puebla, 2022).

3.2 Principales indicadores para medir el problema

La paraestatal PEMEX es la principal fuente de información sobre el robo de hidrocarburos que se registra en el país. A través de solicitudes de información se recopilaron cifras sobre pérdidas económicas, tomas clandestinas, litros de combustible asegurado, denuncias presentadas por PEMEX por delitos relacionados con el robo de hidrocarburos, entre otros. Dentro de estos datos, el monto económico perdido es uno de los datos más relevantes de que se dispone para estimar la magnitud del mercado ilegal de hidrocarburos en México¹³, como se aprecia en la gráfica 1, el monto de las pérdidas económicas por los delitos de robo de hidrocarburos es sumamente alto, alcanzando una pérdida de casi 5 billones de pesos tan solo en el año 2014 que, como puede observarse, ha sido el más alto según lo reportado por PEMEX.

Gráfica 1. Quebranto económico por los delitos de robo de hidrocarburos, 2006 a 2022 (mdp)*



*De acuerdo con PEMEX, el quebranto se refiere al daño o pérdida económica sufrida y se obtiene una vez que se cuenta con el dictamen de valuación de daños. Fuente: elaboración propia con datos obtenidos mediante la solicitud de información con folio 330023823000455, Sujeto Obligado: PEMEX.

¹³ A pesar de que se solicitó información desde el año 2000, PEMEX únicamente entregó cifras sobre quebranto económico a partir de 2006 señalando que a partir de este año “iniciaron su funcionamiento los Sistemas Jurídicos Institucionales” (folio 330023823000455, Sujeto Obligado: PEMEX).

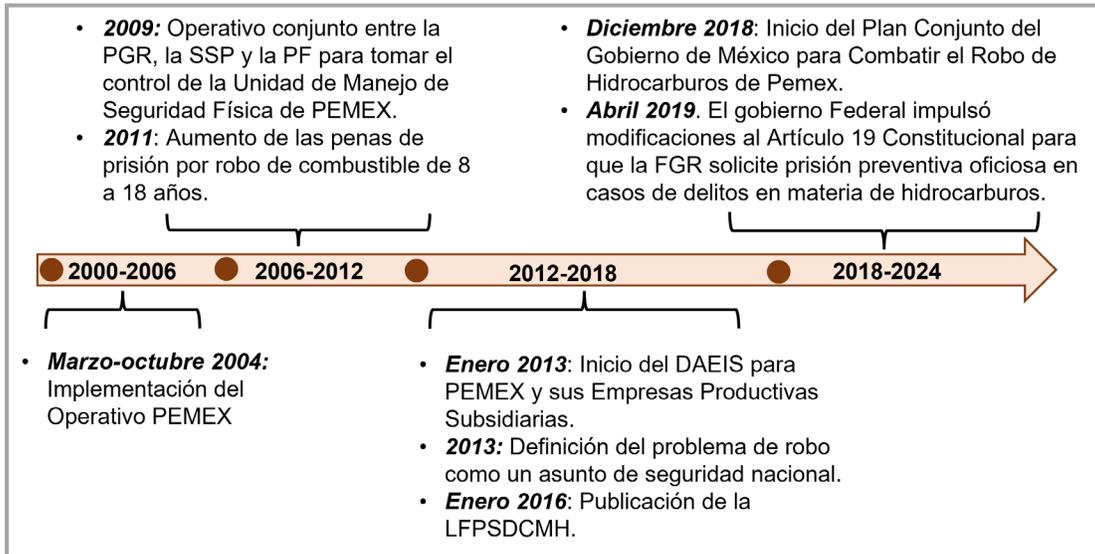
Desde el año 2006 se observa una tendencia creciente del quebranto económico, aunque el primer aumento exponencial ocurre en el año 2011 cuando las pérdidas son de más de 3 billones de pesos -más del doble en comparación con el año 2010-. Por otro lado, aunque en el año 2012 -último año de gobierno del expresidente Felipe Calderón- hay un descenso en las pérdidas, esta tendencia no logró mantenerse y, por el contrario, se presentaron pérdidas económicas alarmantes para el año 2014 y 2015, ya bajo el gobierno del expresidente Enrique Peña Nieto.

Es importante destacar que en el sexenio 2012-2018 se llevó a cabo el Diseño y Aplicación de la Estrategia Integral de Salvaguardia para Petróleos Mexicanos y sus Empresas Productivas Subsidiarias (DAEIS) cuyo objetivo fue inhibir y combatir “la problemática que genera el Mercado Ilícito de Hidrocarburos, Petrolíferos y Petroquímicos (MIHPP) y las afectaciones a la infraestructura petrolera en general” (Dirección Corporativa PEMEX, 2018, 05), esto a través del “reforzamiento organizacional del capital humano, mejoramiento del equipo operativo, impulso para el mejoramiento del andamiaje jurídico y coordinación interinstitucional” (Dirección Corporativa PEMEX, 2018, 05).

A lo largo de los seis años en los que se llevó a cabo el DAEIS y bajo la Dirección de Salvaguardia Estratégica se realizaron acciones para reducir el problema de robo de la paraestatal, el diagnóstico inicial de 2012 establece que “las estrategias y acciones que ha implementado el Estado Mexicano en contra de la delincuencia organizada provocaron un proceso de fragmentación de las estructuras criminales” y que “la seguridad de las instalaciones y personal de la empresa se ha visto comprometida por el desarrollo y proliferación de prácticas ilegales entre las que sobresalen la sustracción ilícita de hidrocarburos mediante la instalación de tomas clandestinas (TC) y el robo de activos en las instalaciones de Pemex” (Dirección Corporativa PEMEX, 2018, 14).

En este periodo se consiguió, entre otras cosas, la creación de la Subdirección de Salvaguarda Estratégica (SSE) de PEMEX (2014), la promulgación de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos (2016), y también se llevó a cabo la compra de equipo, armamento y uniformes; además de convenios de colaboración con SEDENA, entre otras acciones (Dirección Corporativa PEMEX, 2018, 29).

Esquema 2. Acciones gubernamentales relevantes por sexenio para atender el robo de hidrocarburos

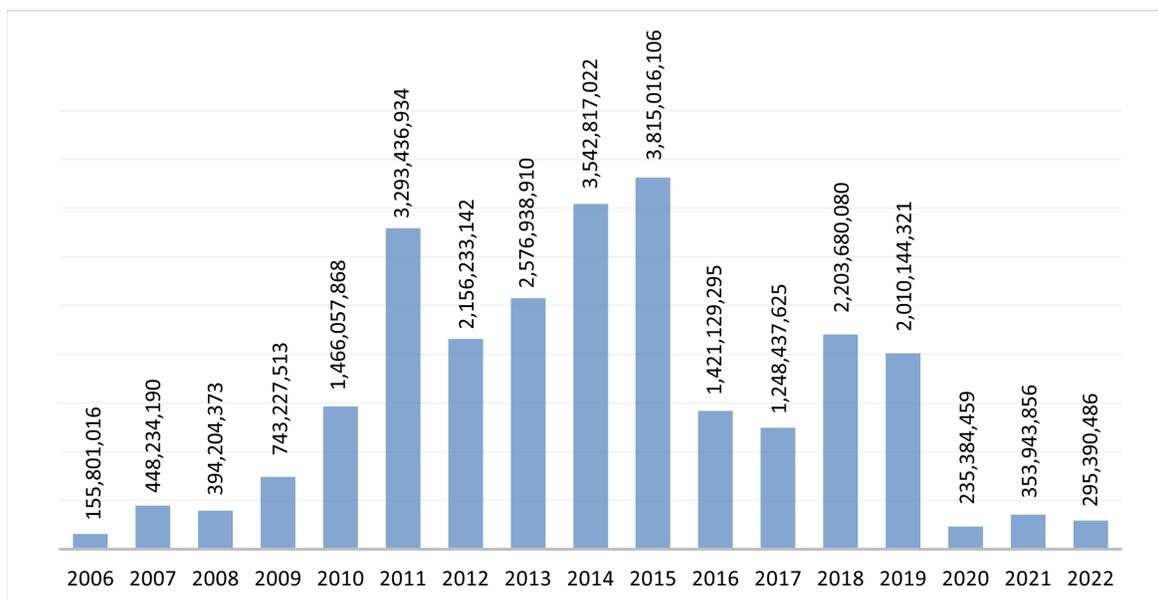


Fuente: elaboración propia con información de: Peschard, 2020; León, 2019 y Dirección Corporativa de PEMEX, 2018.

Atendiendo a la información presentada en la gráfica 1, no se observa una correspondencia entre el inicio del DAEIS el 1 de diciembre de 2012 y una disminución inmediata de las pérdidas económicas, por el contrario, éstas incrementan considerablemente hasta el año 2014 y posteriormente se mantienen en descenso hasta el año 2017 -que fue el penúltimo año de gobierno de Enrique Peña Nieto-. Es necesario profundizar y analizar otros factores para determinar el nivel de impacto que pudieron tener las acciones del DAEIS en la variación de las pérdidas, pero probablemente un impacto positivo pudo ocurrir a largo plazo o simplemente no hubo impacto debido a que aún dentro de la nueva Subdirección de Salvaguardia Estratégica se denunciaron prácticas de corrupción y encubrimiento del robo de hidrocarburos (como ya se mencionó con el caso del general Eduardo León Trauwitz, quien fue subdirector de la SSE de PEMEX), lo que podría explicar el incremento de las pérdidas del año 2014.

Finalmente, a partir de 2019, o bien el año en el que inicia la ECMIH, se observa una disminución en las pérdidas económicas por el mercado ilícito de hidrocarburos durante los últimos cuatro años y más drásticamente en los últimos tres. Nuevamente, en el primer año de la ECMIH no hubo un descenso notable en el monto de las pérdidas, pero esto puede deberse a que los efectos positivos se consiguieron hasta el año 2020, aunque como se apuntará más adelante, desde el año 2019 el gobierno Federal manejó un discurso victorioso sobre la Estrategia.

Gráfica 2. Quebranto económico por robo a ducto (toma clandestina), 2006 a 2022 (mdp)



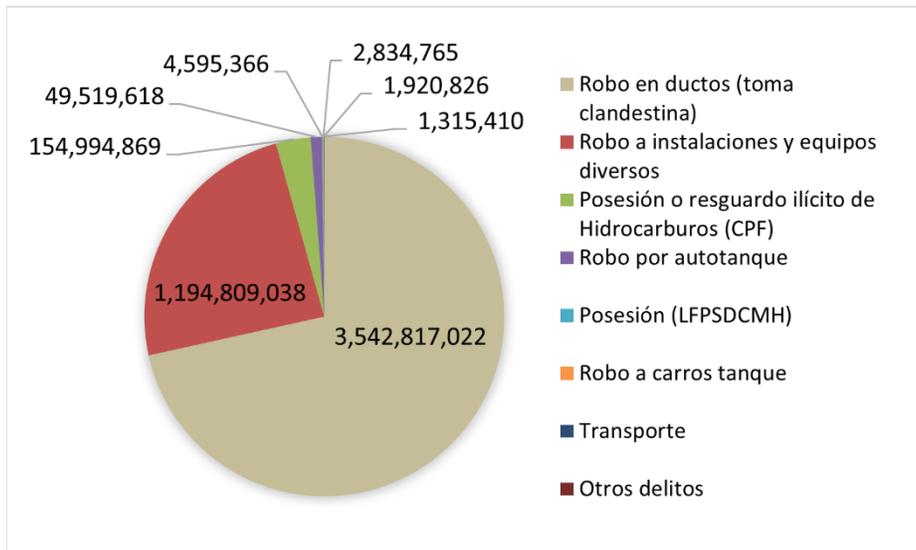
Fuente: elaboración propia con datos obtenidos mediante la solicitud de información con folio 330023823000455, Sujeto Obligado: PEMEX.

PEMEX reportó que la mayor parte de las pérdidas económicas por robo de hidrocarburos se debieron a la modalidad de robo a ductos (toma clandestina), en la gráfica 2 se observa que este tipo de robo ocasionó una pérdida de más de 3.5 billones de pesos, es decir, 71.5% de la pérdida económica total de ese año, mientras que en 2022 significó 88.45% de la pérdida económica total.

Haciendo un comparativo entre el año 2014 (el más grave en cuanto a quebranto económico) y el año 2022 (el año más reciente de que se dispone información y ya bajo la implementación de la ECMIH) sobre los delitos que ocasionaron mayor quebranto económico (gráficas 3 y 4), se puede notar que, además de las pérdidas por toma clandestina, el segundo delito que más pérdidas ocasiona es el de robo a instalaciones y equipos de PEMEX¹⁴, sin embargo, la proporción de pérdida por toma clandestina fue mayor en el año 2022. Con respecto al resto de los delitos se puede apreciar que éstos no significan una pérdida económica tan grande frente a las pérdidas que deja el robo a tomas clandestinas.

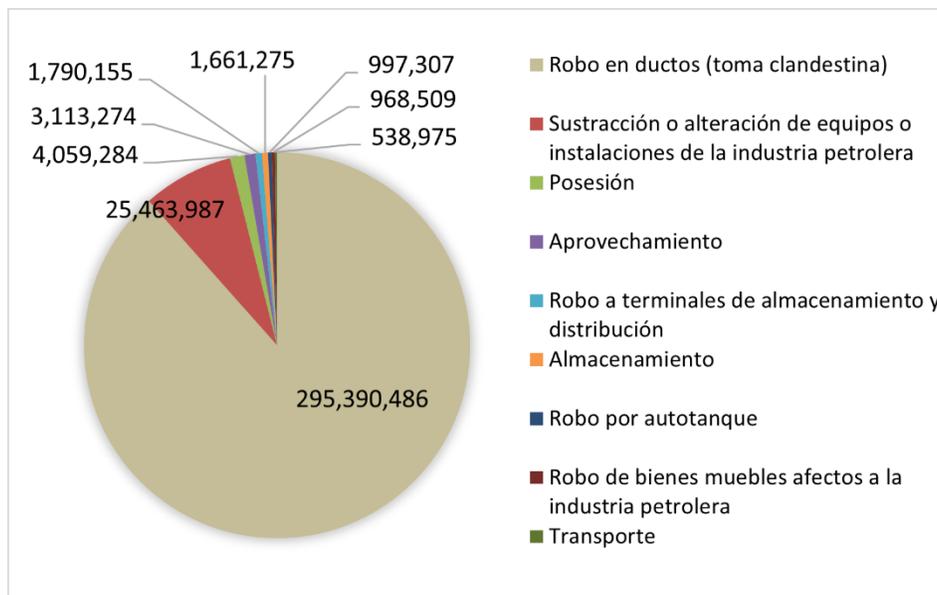
¹⁴ En el caso de la gráfica de pastel del año 2014 el segundo delito que más quebranto ocasiona se denomina “robo a instalaciones y equipos diversos” y en el año 2022 se llama “sustracción o alteración de equipos o instalaciones de la industria petrolera”; la diferencia en los nombres se debe a que a partir la entrada en vigor de la LFPSCMH en el año 2016 se modifica la clasificación de los delitos relacionados con el mercado ilegal de hidrocarburos, no obstante, ambos términos se refieren al mismo tipo de robo.

Gráfica 3. Quebranto económico por tipo de delito en el año 2014 (mdp)



Fuente: elaboración propia con datos obtenidos mediante la solicitud de información con folio 330023823000455, Sujeto Obligado: PEMEX.

Gráfica 4. Quebranto económico por tipo de delito en el año 2022 (mdp)



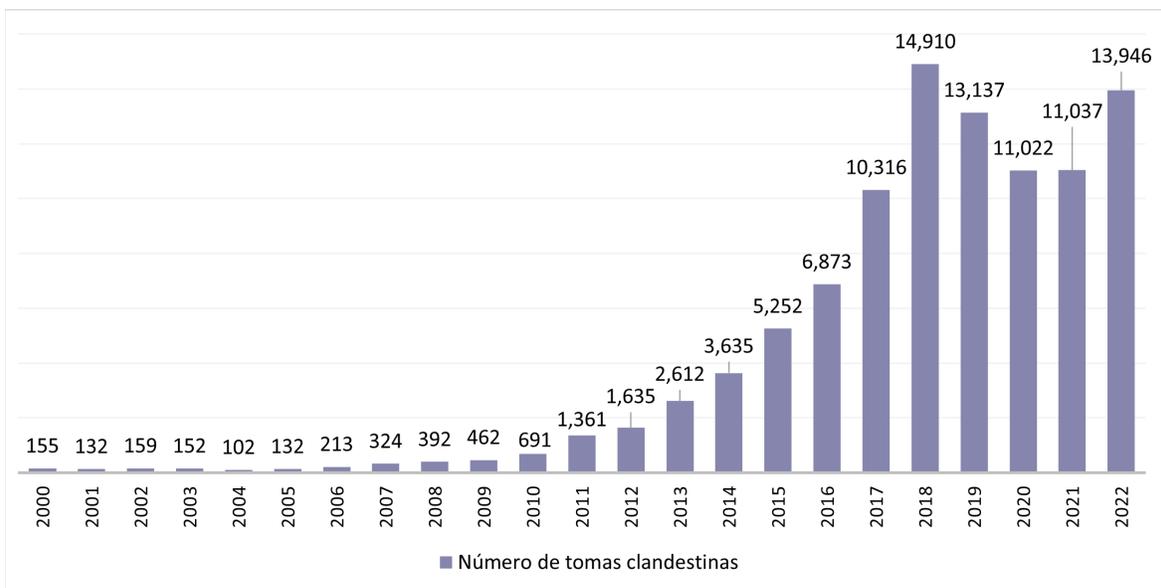
Fuente: elaboración propia con datos obtenidos mediante la solicitud de información con folio 330023823000455, Sujeto Obligado: PEMEX.

Debido a que la extracción de combustible de los ductos de PEMEX es la principal fuente de robo y de pérdida económica para la paraestatal, es importante analizar el comportamiento de las tomas

clandestinas -que es el mecanismo mediante el cual se extraen ilegalmente los hidrocarburos de los ductos-. En la gráfica 5, que representa la evolución de tomas clandestinas detectadas por PEMEX del año 2000 hasta el 2022, se representa cómo es que esta modalidad de robo se incrementó exponencialmente en los últimos diez años, siendo el año 2018 el que registra el mayor número de tomas clandestinas, esto es, casi 15 mil picaduras en ductos; asimismo, tras el registro máximo del año 2018, hubo una disminución a partir del año 2019 que corresponde con el inicio de la ECMIH, no obstante, esta tendencia no es sostenida y en el año 2022 el número de tomas se incrementó, ascendiendo a casi 14 mil.

Dado que el número de tomas clandestinas no es un indicador exclusivo de la magnitud del mercado ilícito de hidrocarburos, el aumento de éstas durante los últimos 22 años no significa necesariamente un incremento de las pérdidas económicas y de la cantidad de hidrocarburos robados. Si se compara el comportamiento del quebranto económico por robo a ductos (gráfica 2) con el número de tomas clandestinas (gráfica 5) se puede constatar que no existe una correlación en el comportamiento de aumento o disminución de tomas clandestinas por un lado y aumento o disminución de las pérdidas económicas por esta modalidad de robo, obsérvese cómo mientras el mayor quebranto económico reportado por PEMEX ocurre entre el año 2011 y 2015, los años en los que se registraron más tomas clandestinas fueron de 2018 hasta 2022.

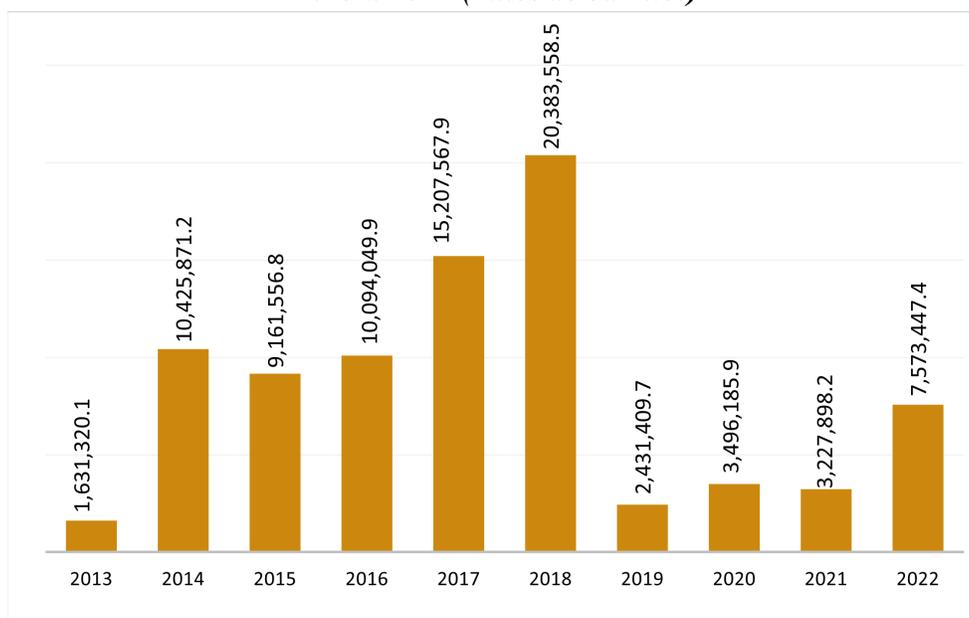
Gráfica 5. Evolución de tomas clandestinas a nivel nacional de 2000 a 2022



Fuente: elaboración propia con datos obtenidos mediante la solicitud de información con folio 330023823000453, Sujeto Obligado: PEMEX.

Además de las pérdidas económicas y número de tomas clandestinas, la cantidad de litros de combustible robado complementa el panorama sobre la dinámica de este mercado ilegal. Tal como muestra la gráfica 6¹⁵, el periodo de 2014 a 2018 es en el que hubo una mayor cantidad de hidrocarburos desviados de los ductos, esto es, durante los años de implementación del DAEIS, mientras que los últimos cuatro años -o bien, bajo la implementación de la ECMIH- hay un descenso significativo de los hidrocarburos robados, al pasar de 20 millones de barriles desviados en 2018 a menos de 3 millones en el siguiente año, sin embargo, siguiendo un comportamiento similar a las tomas clandestinas, esta tendencia a la baja a partir de 2019 no es sostenida, por lo que en 2022 la cantidad de volúmenes desviados fue de 7.57 millones de barriles.

Grafica 6. Volumen de hidrocarburos desviados de ductos permitidos de PEMEX, 2013 a 2022 (miles de barriles)

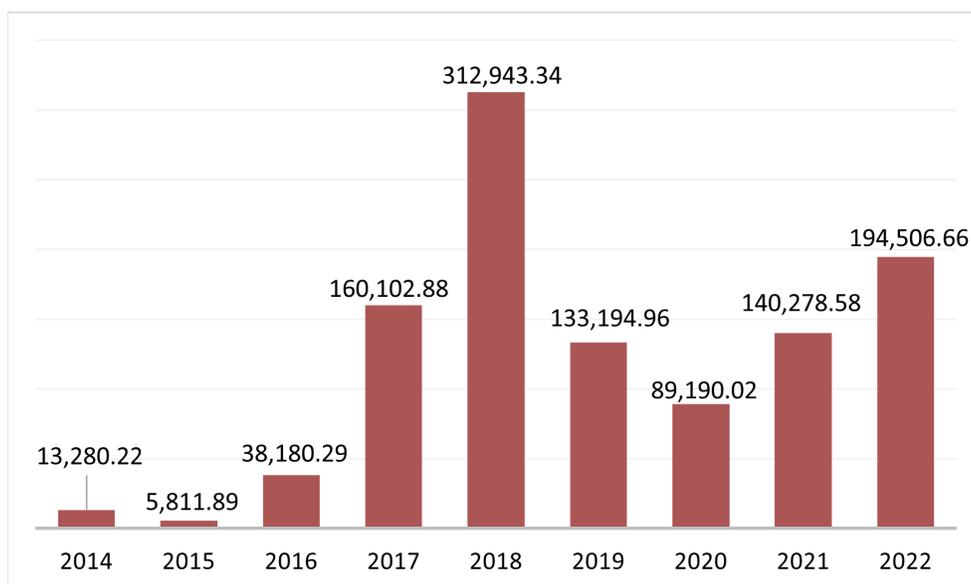


Fuente: elaboración propia con datos obtenidos mediante la solicitud de información con folio 330023323000095, Sujeto Obligado: PEMEX Logística.

¹⁵ Se solicitó información a Pemex Logística sobre este rubro desde el año 2000, pero la paraestatal solo proporcionó información sobre volúmenes desviados a partir del año 2013 para el caso de volúmenes de hidrocarburo desviado y a partir de 2014 para volúmenes desviados de gas LP, lo que dificulta la comparación de las tendencias de aumento o disminución con relación a los demás indicadores que se han presentado; sin embargo, estas cifras permiten observar el comportamiento de las desviaciones volumétricas en los años anteriores a la implementación de la ECMIH y durante los 4 años que lleva en operación esta Estrategia.

El comportamiento de los volúmenes robados de gas LP es diferente en comparación con los volúmenes desviados de hidrocarburos¹⁶. El año 2018 se mantiene como el más alto en desvío de gas LP -así como en mayor número de tomas clandestinas detectadas y volúmenes de hidrocarburo desviado- y también ocurre un descenso en los volúmenes desviados de gas LP a partir del año 2019 para tener un ligero aumento en el año 2022, no obstante, la diferencia principal en el robo de gas LP es que la magnitud de éste entre 2019 y 2022 (implementación de la ECMIH) aún y cuando es menor que en el año 2018, está muy por encima de los niveles de robo de gas durante el sexenio pasado -o al menos desde 2014 que es la fecha desde la que se cuenta con información-, mientras que el robo de otros hidrocarburos es menor que en el sexenio pasado.

Grafica 7. Volumen de pérdidas no operativas de Gas LP, 2014 a 2022 (toneladas)



Fuente: elaboración propia con datos obtenidos mediante la solicitud de información con folio 330023323000095, Sujeto Obligado: PEMEX Logística.

¹⁶ Entre la gráfica 6 y 7 puede haber una confusión que se explica a continuación: se solicitó a PEMEX Logística una aclaración sobre las cantidades correspondientes a “volúmenes de hidrocarburos desviados” ya que no se especificó si en estas cifras se incluyen gasolinas, diésel, gas LP y gas Natural, es decir, todo tipo de “hidrocarburos” (ya que de ser así, el dato de volúmenes de gas LP estaría incluido también en la gráfica 6), y la respuesta de PEMEX Logística vía correo electrónico fue que por volúmenes de hidrocarburos desviados se refieren a: “todos los productos que se transportaron en todos los sistemas de transporte permitidos en cada periodo”. Esto quiere decir que, en efecto, los volúmenes de gas LP que se graficaron aparte en la gráfica 7 también se incluyen en las cifras de la gráfica 6. Pero como se puede constatar en ambas gráficas, los datos están tanto en miles de barriles y en toneladas, lo que dificulta la estimación para hacer la resta de los datos de la gráfica 7 a los datos de la gráfica 6 y podría ocasionar errores en el cálculo, por lo tanto, se optó por representar los datos tal cual fueron entregados por PEMEX, teniendo precaución en la lectura de los gráficos al señalar que son estimaciones aproximadas pero no exactas que permiten hacerse una idea de cómo se comporta el desvío de gas LP por sí solo.

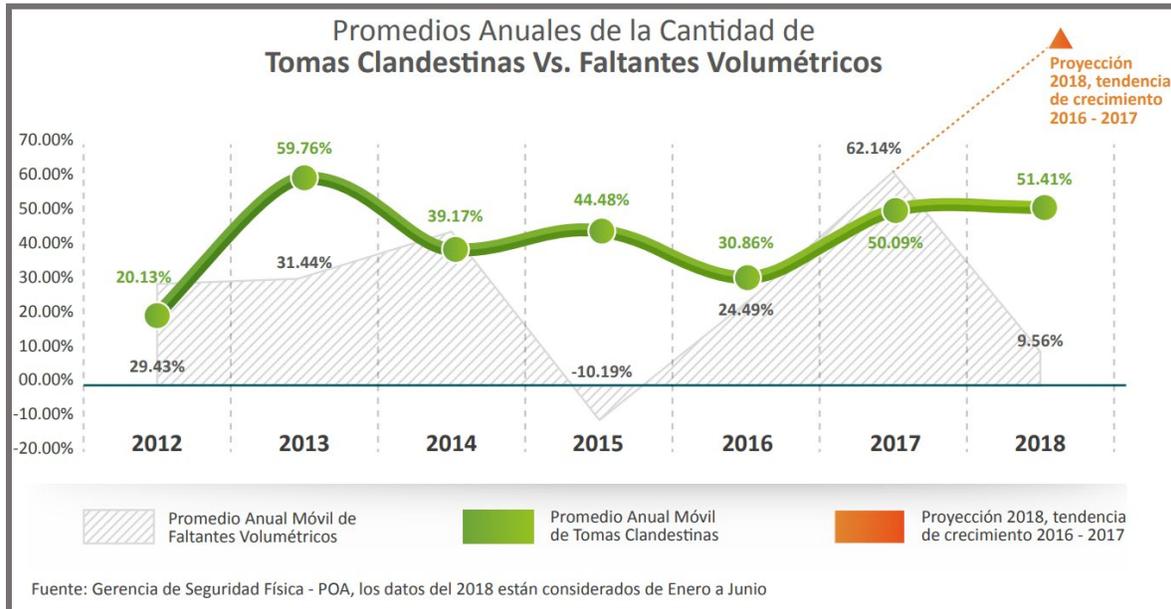
A pesar de las variaciones en el robo de hidrocarburos y gas LP, es evidente que los volúmenes de combustibles totales desviados son menores desde el año 2019, lo que corresponde con que las pérdidas económicas también sean menores a partir de ese año. Contrariamente, el registro de tomas clandestinas se ha incrementado en los últimos años, mientras que el volumen de hidrocarburos desviados ha disminuido. Sobre esa misma discrepancia PEMEX señaló en 2018 que se debía a una mayor capacidad de respuesta de las autoridades para detectar a tiempo las tomas clandestinas y evitar la sustracción de un mayor volumen de hidrocarburos, en otras palabras:

No obstante que la cantidad de tomas clandestinas ha tenido un incremento en comparación al año anterior, ello no se ha reflejado en mayor número de volumen sustraído ilegalmente, esto obedece entre otras causas, a las acciones y estrategias aplicadas eficazmente por Pemex en cumplimiento del proyecto DAEIS en coordinación y colaboración con las FFAA y las demás instituciones de los tres órdenes de gobierno (PEMEX, 2018: 74).

La gráfica 8 refleja las estimaciones de PEMEX según las cuales en 2018 el promedio anual móvil de faltantes volumétricos sería considerablemente menor (9.56%) en comparación con el promedio anual móvil de tomas clandestinas (51.41%), aunque el documento consultado no explica de manera clara cómo se realizaron dichas estimaciones. Sin embargo, con relación a la ECMIH se requiere corroborar en qué medida las acciones de esta Estrategia favorecieron la disminución del robo de hidrocarburos y si pudiera haber una incidencia de la DAEIS que se reflejó posterior al año 2018, es decir, si la tendencia a la baja del robo de combustibles observada a partir de 2019 es un efecto de la Estrategia anterior.

A nivel estatal se puede realizar distinción entre las entidades y el número de tomas clandestinas en cada una de éstas, en 28 de las 32 entidades del país se ha detectado al menos una toma clandestina en los últimos 22 años. Destaca Hidalgo como el Estado con el mayor número de tomas clandestinas en los últimos 22 años, con un total de 23 mil 492, seguido de Puebla con 13 mil 335, Estado de México con 11 mil 320, Guanajuato con 9 mil 714, Tamaulipas con 8 mil 403, Veracruz con 7 mil 650 y Jalisco con 4 mil 811.

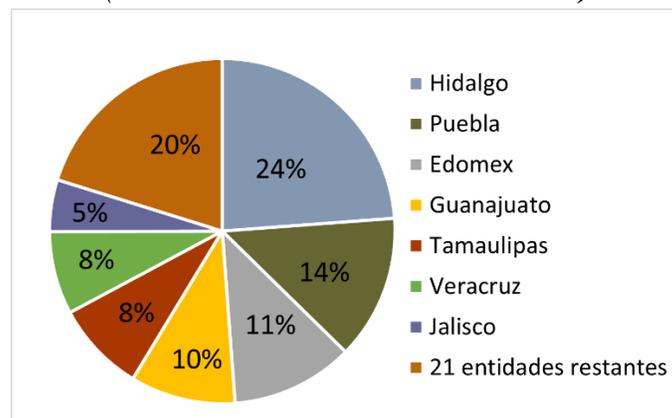
Gráfica 8. Comparación entre promedios anuales de la cantidad de tomas clandestinas y faltantes volumétricos por robo de hidrocarburos, 2012-2018



Fuente: Dirección Corporativa de PEMEX, (2018). Diseño y Aplicación de la Estrategia Integral de Salvaguardia para Petróleos Mexicanos y sus Empresas Productivas Subsidiarias. Periodo 2012-2018.

La gráfica 9 ilustra que las tomas totales de Hidalgo representan el 24% de las tomas totales de los últimos 22 años; Puebla, que es el caso de estudio de esta investigación, concentra el 14% del total de tomas detectadas; además, un total de 21 entidades concentran el 20% de las tomas clandestinas, o bien, Tabasco, Nuevo León, Sinaloa, Querétaro, Baja California, Michoacán, Tlaxcala, Coahuila, Oaxaca, Sonora, Morelos, Chihuahua, CDMX, Durango, Chiapas, Zacatecas, San Luis Potosí, Aguascalientes, Yucatán, Campeche y Colima.

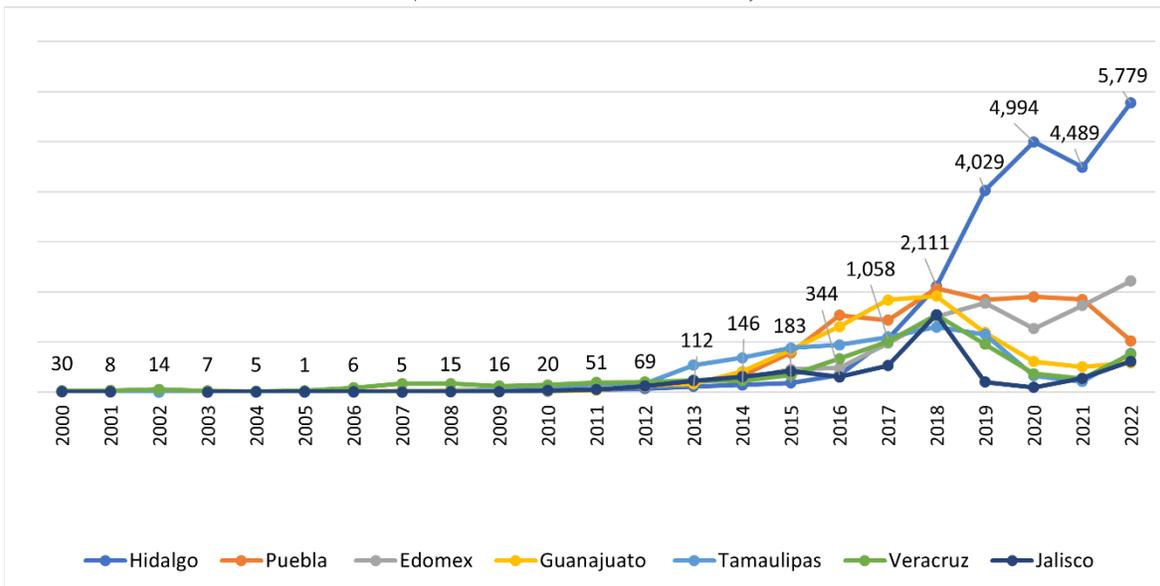
Gráfica 9. Porcentaje de tomas clandestinas por entidad (suma total de tomas de 2000 a 2022)



Fuente: elaboración propia con datos obtenidos mediante la solicitud de información con folio 330023823000453, Sujeto Obligado: PEMEX.

Observando la tendencia en las tomas detectadas en las siete entidades con mayor registro de éstas (gráfica 10), se tiene que Hidalgo es la entidad en la que, tras la implementación de la ECMIH, las tomas clandestinas detectadas incrementaron exponencialmente hasta alcanzar casi 6 mil picaduras a ductos en el año 2022, mientras que en las otras 6 entidades se observa un incremento máximo para el año 2018 y después un descenso (nuevamente, no sostenido) que podría coincidir con el inicio de la ECMIH.

Gráfica 10. Siete entidades del país con mayor número de tomas clandestinas* (evolución de 2000 a 2022)

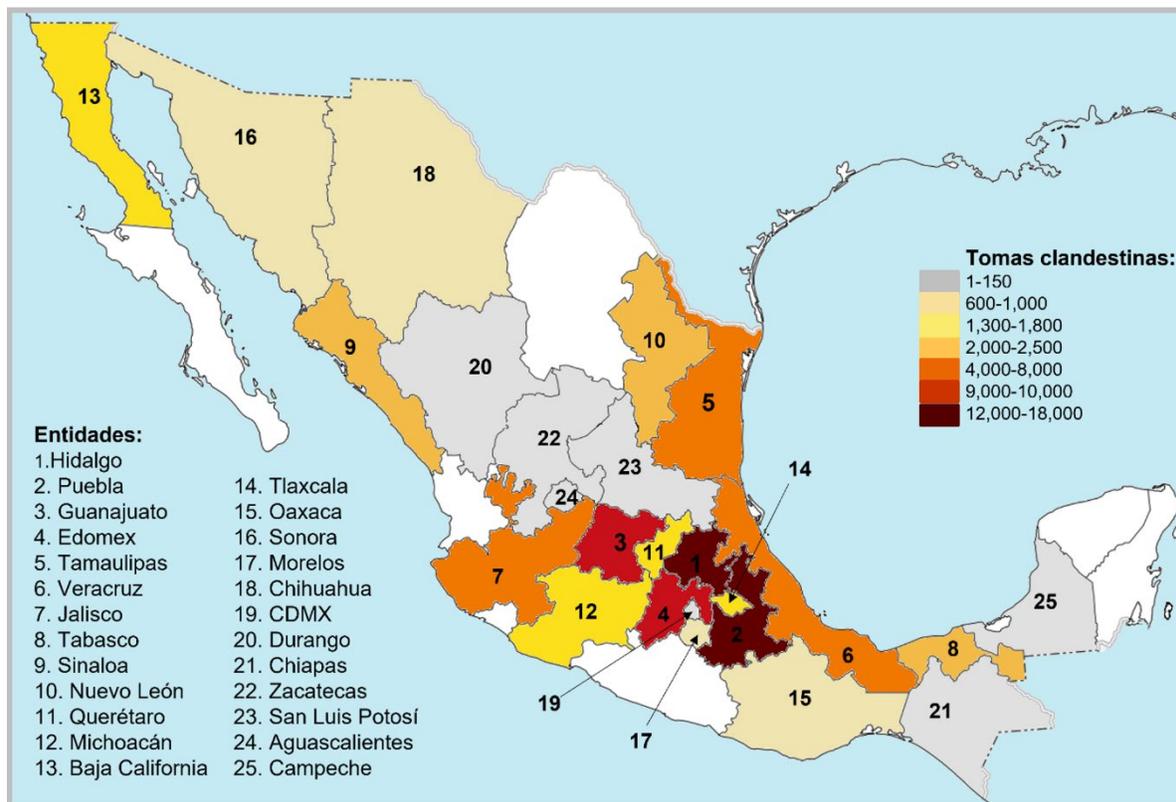


*Las cifras visibles corresponden únicamente al Estado de Hidalgo. Fuente: elaboración propia con datos obtenidos mediante la solicitud de información con folio 330023823000453, Sujeto Obligado: PEMEX.

Por último, el mapa 1 visualiza la distribución de la infraestructura de petrolíferos de PEMEX (ductos, terminales de almacenamiento y refinerías) a lo largo de todo el país, así como la ubicación de las entidades con mayor número de tomas. Se puede apreciar que los Estados con mayor número de tomas se concentran en el centro del país, es decir, en los ductos que abastecen a la zona centro de México.

Los indicadores analizados muestran parte de las dimensiones del mercado ilegal de hidrocarburos, pero el comportamiento de éstos también puede servir para identificar posibles efectos a corto y mediano plazo originados por la implementación de la ECMIH, no obstante, para identificar plenamente el vínculo entre las acciones gubernamentales y los cambios en la dinámica de robo de hidrocarburos es necesario profundizar en el vínculo causal e incluso los posibles efectos adversos de las acciones que integran la ECMIH.

Mapa 1. Tomas clandestinas totales por entidad de 2000 a 2022



Fuente: elaboración propia con información de INEGI y solicitud de información con folio 330023823000453, sujeto obligado: PEMEX).

Sin embargo, en este apartado se trató de dimensionar el problema y también las dificultades para estimarla, tanto por la falta de información proporcionada por PEMEX, así como por la complejidad de estimar otros aspectos del robo, sobre todo los relacionados con la delincuencia organizada (ingresos por éste y otros delitos relacionados, número de grupos, su magnitud y operación territorial, entre otros).

Capítulo III: Análisis del diseño de la Estrategia de Combate al Mercado Ilícito de Hidrocarburos

El capítulo III consiste en un análisis de la Estrategia de Combate al Mercado Ilícito de Hidrocarburos, esto es, se aborda cada uno de sus componentes como son: objetivos, diagnóstico, acciones, actores, dependencias, indicadores, entre otros elementos, con el fin de dilucidar cómo es que esta Estrategia plantea solucionar el problema de robo de hidrocarburos en el país.

Este capítulo se enfrentó a la dificultad de la falta de claridad sobre la ECMIH, por lo que gran parte de este apartado consiste en una reconstrucción basada en diversas fuentes de información, como son solicitudes de información, documentos oficiales, reportajes periodísticos y notas informativas de distintos diarios.

1. La ECMIH como política pública

Como se definió al inicio de esta investigación, las políticas públicas son acciones estructuradas de los gobiernos que buscan cambiar una situación problemática o un asunto público, además, las políticas públicas implican “un proceso integrado por varias acciones intelectuales (de información, análisis, cálculo, crítica...) y acciones políticas (de movilización, discusión, persuasión, negociación, acuerdo...), interdependientes y eslabonadas, que preceden y preparan la toma de decisión del gobierno y posteriormente la llevan a cabo” (Aguilar, 2010: 31).

Es así que estudiar una política pública y específicamente el diseño de ésta implica conocer cómo está estructurada una política tanto a nivel técnico como a nivel político, cuál es el grado de coherencia entre la propuesta de intervención con las necesidades o problemas que pretenden ser resueltos; la adecuación de la política con los elementos técnicos, humanos, de regulación y económicos de que se dispone, así como la viabilidad de los objetivos y los mecanismos de implementación, entre otros factores (Bueno, Osuna, 2013).

Ahora bien, ¿la Estrategia de Combate al Mercado Ilícito de Hidrocarburos (ECMIH) se puede definir como una política pública? De acuerdo con la literatura de políticas públicas que brevemente se ha revisado en esta investigación, la ECMIH requiere la definición de un problema público, la definición de objetivos, diagnósticos, población objetivo, programas y acciones a

realizarse a lo largo del tiempo, así como recursos, instrumentos y conocimientos para atender el problema de robo de hidrocarburos.

No obstante, el análisis que se pretende realizar aquí sobre esta política pública y específicamente sobre su diseño, se centrará no solo en identificar si la ECMIH cumple y se asemeja a alguna propuesta teórica sobre políticas públicas este análisis busca, mejor dicho, emplear la literatura sobre políticas públicas para organizar, sistematizar y dar sentido a la serie de acciones gubernamentales destinadas a resolver el problema de robo de hidrocarburos que, como se verá en este capítulo, suelen estar desarticuladas y carecen de una estructura clara.

Lo anterior quiere decir que, aunque la ECMIH no se adecúe enteramente a las definiciones de política pública integrando todos y cada uno de los elementos, el análisis del diseño que se realizará en este capítulo contribuye a entender la lógica de la decisión gubernamental, el alcance e incidencia para resolver el problema de robo de combustibles, la coherencia de estas acciones con otras medidas en materia de seguridad, así como a ordenar y transparentar la información pública que se ha generado durante este sexenio, tanto información estadística proveniente de las dependencias federales participantes en la Estrategia, así como los Informes Anuales de Seguridad Pública, entre otros reportes y bases de datos que por sí mismos dificultan el entendimiento del problema.

2. Nombre de la política pública: Estrategia de Combate al Mercado Ilícito de Hidrocarburos

En la Estrategia Nacional de Seguridad Pública 2018-2024 se detallan ocho objetivos y nueve estrategias específicas. Dentro de los objetivos se pueden mencionar los siguientes: 1) erradicar la corrupción y reactivar la procuración de justicia, 2) Pleno respeto y promoción de los Derechos Humanos, 3) Regeneración ética de la sociedad, entre otros; mientras que entre las estrategias específicas se encuentran: 1) Nuevo Modelo Policial, 2) Prevención del delito, 3) Estrategia de Combate al Mercado Ilícito de Hidrocarburos, 4) Estrategia de Combate al uso de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, 5) Estrategia para abatir el tráfico de armas, entre otras (Gobierno de México, 2018).

El nombre de la ECMIH sugiere que se atenderán todos los posibles delitos relacionados con el mercado ilegal de hidrocarburos y no solo el robo, pues al hablar del “mercado ilícito” se incluyen

desde la extracción ilegal, comercialización, pero también otras actividades como auxiliar, prestar ayuda o información que pudiera facilitar el robo de combustibles, resguardar, almacenar o distribuir combustibles sin permiso legal, así como la comercialización y consumo de combustibles robados, esto de acuerdo a lo que establece la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos (LFPSDMH, 2016), la cual especifica las múltiples actividades relacionadas con este mercado.

El término “hidrocarburo” es definido por la Ley de Hidrocarburos como “petróleo, Gas Natural, condensados, líquidos de Gas Natural e hidratos de metano” (Ley de Hidrocarburos, 2021: 03); mientras que por petrolíferos se define a los “productos que se obtienen de la refinación del Petróleo o del procesamiento del Gas Natural y que derivan directamente de Hidrocarburos, tales como gasolinas, diésel, querosenos, combustóleo y Gas Licuado de Petróleo, entre otros, distintos de los Petroquímicos” (Ley de Hidrocarburos, 2021: 04). En este sentido, los hidrocarburos son compuestos de los que a su vez se derivan los petrolíferos.

En México el tráfico ilegal se da en su mayoría con petrolíferos, es decir, gas LP, gasolina y diésel. Si bien los petrolíferos derivan de los hidrocarburos, el concepto de petrolíferos puede tener mayor precisión para referirse al mercado ilegal que busca atenderse, de otra forma, delimitar la Estrategia como de combate al robo de “hidrocarburos” podría ser ambiguo en cuanto al tipo de robo que implica este mercado, es decir, un robo concentrado en combustibles ya procesados de primera necesidad. Como se revisó en el capítulo anterior, los combustibles desviados son gasolinas, diésel y también gas LP y gas Natural, sin embargo, en diversos documentos y registros únicamente se cuantifica como “hidrocarburos”, lo que ocasiona que la información reportada sea imprecisa.

3. Definición del problema dentro de la ECMIH

A tan solo unos meses de haber ganado las elecciones presidenciales de 2018, el gobierno de Andrés Manuel López Obrador anunció la implementación del Plan Conjunto del Gobierno de México para Combatir el Robo de Hidrocarburos, dicho Plan dio inicio desde el 21 de diciembre de 2018 y fue hasta el 27 de diciembre del mismo año que se hizo pública la noticia de que ya estaba en operación. El presidente Andrés Manuel señaló el 27 de diciembre que se trataba de un “plan estratégico necesario, urgente por lo que implica en cuanto a fuga de dinero público. Es un

robo a bienes de la nación, a recursos públicos, dinero de todos los mexicanos” (Gobierno de México, 2018), además de que “este plan tiene como propósito evitar este robo, no tolerar que se siga cometiendo, no permitir la corrupción y quiero hacer un llamado a todos los mexicanos para que nos apoyen y que entre todos logremos erradicar este robo que se hace a la nación” (Gobierno de México, 2018).

En cuanto a la definición del problema, en el documento de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública 2018 se hace alusión a la situación de manera breve, señalando que es una problemática “surgida, permitida y tolerada desde anteriores administraciones” (Gobierno de México, 2018: 66) y que “genera graves daños a la economía del país, es detonador de violencia inusitada en diferentes regiones de la República, fomenta la corrupción y genera graves conflictos sociales y riesgos para la población, que incluso han llegado a convertirse en verdaderas tragedias nacionales” (Gobierno de México, 2018: 66).

Además de las declaraciones del presidente Andrés Manuel y los escasos párrafos que se integran en la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, no existe información explícita para conocer de manera clara cómo es que el gobierno actual definió el problema, las causas, los actores, los mecanismos de operación del mercado ilegal, entre otros factores. Sin embargo, es importante recordar que el conocimiento y la información sobre un problema es solo uno entre otros factores que intervienen a la hora de definir un problema público, pues además del conocimiento y la información se puede mencionar a los intereses, ideologías, las instituciones (Weis, 2015: 62), e incluso, los prejuicios de los tomadores de decisiones (Aguilar, 1993).

Es así como el gobierno Federal posicionó el problema de robo de hidrocarburos en la agenda pública y durante los próximos meses se presentó como un problema grave que debía ser resuelto dado el valor de las pérdidas para el Estado y el riesgo que significaba para la población. En el Segundo Informe de la Estrategia de Seguridad Pública se especifica lo siguiente:

El combate al mercado ilícito de hidrocarburos ha sido una prioridad del Gobierno de México. Desde el primer día de la presente administración se propuso terminar con el daño provocado a las finanzas del Estado y cerrar una fuente de financiamiento de grupos delictivos.

A través de la Estrategia Nacional de Seguridad se fortalece la lucha contra este delito con acciones de inteligencia, investigación e inspección, coordinadas entre los tres

órdenes de gobierno y la sociedad, con el propósito de obtener una respuesta integral al problema y salvar vidas ante el riesgo generado por esta actividad ilícita (Gobierno de México, 2021: 213).

Poco después de iniciada la ECMIH, específicamente el día 18 de enero de 2019 ocurrió la explosión de un ducto de gasolina en el municipio de Tlahuelilpan, Hidalgo, lo que ocasionó la muerte de 137 personas, frente a la crisis de seguridad que significó este incidente, el presidente Andrés Manuel expresó lo siguiente:

Por eso, la decisión que se ha tomado en este caso y en todo lo que tiene que ver con la política de seguridad es atender, primero, las causas que originan los hechos ilícitos.

Esto no es asunto policiaco, militar, no se resuelve con medidas coercitivas. Por eso se agravó la situación en el país, porque se optó por la confrontación.

Nosotros vamos a seguir convenciendo, persuadiendo a la gente. Nosotros tenemos la convicción de que el pueblo es bueno, que es honesto. Que, si se ha llegado a estos extremos, a estas prácticas es porque se le abandonó por completo, y esto significa que no han tenido posibilidad de satisfacer sus necesidades básicas, porque hay millones de pobres en el país, gente que no tiene ni siquiera para lo más indispensable. Por eso es que ha proliferado este tipo de actitudes.

Ante eso, vamos a seguir con la misma política de respetar los derechos humanos, de no responder a agresiones, de no querer enfrentar problemas sociales con el uso de la fuerza.

¿Por qué no pensamos, profundizamos un poco en que llevamos 30 años sin crecimiento económico, sin empleos, sin bienestar, con profundos problemas de desintegración familiar, de pérdida de valores? ¿Por qué no vemos las causas? Cómo es posible que se haya permitido arraigar estas prácticas, el tener como fuente de ingreso el recoger combustibles, con todos los riesgos que implica, a pesar de las advertencias por la grave crisis de México.

Entonces, queremos cambiar las cosas de otra manera. Por eso, también, si me preguntan, ¿va a seguir el plan? Claro que va a seguir el plan, lamento mucho lo

sucedido, me duele, pero tienen que cambiar estas cosas (Presidencia de la República, 2019).

El ejemplo anterior muestra que, después de que las acciones gubernamentales ya habían iniciado, el incidente de Tlahuelilpan sirvió para reafirmar en la opinión pública la idea de que el robo de hidrocarburos era un problema grave y que estaba relacionado con condiciones de pobreza, falta de oportunidades laborales, educativas, entre otros factores. En otras palabras, se puede señalar que el problema de robo de combustibles fue adquiriendo una forma aceptable para el público (Aguilar, 1993: 51) y si bien es cierto que hubo un consenso en que el problema requería ser introducido en la agenda pública, el consenso no se establecía todavía sobre los mecanismos o políticas públicas adecuadas para darle solución.

En síntesis, el robo de hidrocarburos se definió como un asunto facilitado por la inacción o incluso participación de las autoridades de los sexenios anteriores en el mercado ilegal, en consecuencia, se determinó la necesidad de implementar sanciones, fortalecer la capacidad institucional para evitar la colusión de las autoridades y, además, mejorar las condiciones sociales y económicas que pudieran favorecer la participación de la sociedad en este delito.

El discurso gubernamental otorgó amplia importancia al robo de hidrocarburos y justificó su atención mediante la ECMIH, en el mismo sentido, diversos actores de la sociedad apoyaron la intervención para reducir el problema, aunque hubo cuestionamientos a la forma en la que se definió esta Estrategia, como es el caso de Causa en Común, organización que criticó los indicadores de resultados (capacidad de respuesta institucional, investigaciones iniciadas, personas detenidas y procesadas, órdenes de aprehensión, entre otros) y la incongruencia entre estos indicadores y la información comunicada en las conferencias diarias ofrecidas por el presidente de la república (López, 2023). Esta organización civil planteó lo siguiente:

Existe un problema en la calidad de las estadísticas y el acceso a la información pública en materia de robo de hidrocarburos. Si bien es de celebrar que en la actual administración el robo de combustibles se haya catalogado como un problema prioritario, es importante cuestionarse la efectividad, la calidad y la certeza de estos números, dado que en los resultados celebrados en el Informe de Seguridad de 2023 se anunció haber reducido este delito en un 92.2% (López, 2023).

Por otro lado, ante los señalamientos de que el sector privado también estaba involucrado en el mercado ilegal, principalmente adquiriendo y comercializando combustible robado, resalta la postura de Organización Nacional de Expendedores de Petróleo (Onexpo) quien defendió la labor de la industria y negó que ésta apoyara el robo de hidrocarburos en los sexenios anteriores, además explicó que este delito también afecta a la industria privada al generar una competencia desleal, así como a los consumidores por la dudosa calidad de los combustibles, en su comunicado destacaron que “seguiremos apoyando las acciones que encabezan las autoridades federales y de los estados para seguir reduciendo el mercado ilegal de combustibles en cualquiera de sus variantes. Todas resultan distorsionantes de la legalidad y ajenas a las mejores prácticas de comercio” (García, 2022).

4. Diagnóstico

El diagnóstico del problema dentro de la ECMIH, cuyo objetivo es eliminar ciertas alternativas y elegir otras en forma objetiva, o bien identificar las causas y dimensiones del problema (Méndez, 2020: 136), no es claro. En las declaraciones o documentos en los que se hace alusión a las situaciones que favorecen el mercado ilegal de hidrocarburos no se encuentran justificaciones ni fundamentos precisos para asegurar que el tráfico de hidrocarburos se relaciona con determinadas causas o se vincula a ciertos factores, por ende, como en muchos aspectos de la ECMIH, es necesario construir la estructura de la política pública, identificar sus componentes o inferir la postura gubernamental frente a un problema aún y cuando estos elementos solo están implícitos.

De forma similar a la definición del problema, el diagnóstico apunta a tres elementos: 1) resalta la tolerancia e incluso la participación de las autoridades gubernamentales en el mercado ilegal como un factor que potenció este problema, 2) identifica las carencias y falta de oportunidades de las comunidades como una situación que favorece su participación en cualquiera de las dimensiones del mercado ilegal (sustracción, comercialización, consumo, etc.) y 3) enfatiza la necesidad de disminuir el nivel de impunidad de este delito.

Sobre el primer aspecto, se reconoce que el robo de hidrocarburos requiere de infraestructura, conocimiento y la participación de personal experto para poder llevar a cabo las tomas clandestinas y la sustracción de combustibles de terminales de almacenamiento y plataformas marítimas. En la

presentación de la Estrategia, el Fiscal General de la República, Alejandro Gertz Manero, señaló que:

Tenía que haber una complicidad desde adentro que permitiera que en el ducto siguiera fluyendo el combustible para podérselo robar. De esta manera establecieron técnica y profesionalmente que había un grupo de individuos que estaban a cargo de ese sistema y estableció con toda claridad las responsabilidades, tanto de carácter administrativo, como posiblemente penales al respecto (Presidencia de la República, 2018).

Aunado a esto, el gobierno Federal reconoce que el tipo de robo de hidrocarburos va más allá del que se comete en los ductos de PEMEX mediante tomas clandestinas y que se vincula principalmente a las comunidades aledañas a la infraestructura de ductos, pues el robo también se localiza en terminales de almacenamiento, lo que evidencia la participación de personal de PEMEX para poder llevar a cabo el robo a gran escala. En palabras del presidente Andrés Manuel López Obrador, “si pensamos en 600 pipas diarias, estamos hablando no sólo de huachicol y ordeña de ductos. Estamos hablando de un plan con vinculación al interior del gobierno y que se apoya en un sistema de distribución de combustibles porque no es fácil distribuir y vender 600 pipas diarias” (Presidencia de la República, 2018).

Como segundo elemento diagnóstico, destacan las condiciones sociales y de pobreza, este no es un elemento generalizable porque también se reconoce la participación de funcionarios, políticos y empresarios en este ilícito, sin embargo, se considera un elemento causal presente en las bases sociales que participan en este mercado, las cuales, a diferencia de los funcionarios y empresarios, estarían involucradas en el delito ante la falta de oportunidades de empleo para garantizar sus necesidades básicas de salud, educación, alimentación, entre otras. En el documento donde se presenta la Estrategia de Combate al Mercado Ilícito de Hidrocarburos se señala que:

Se efectúa un esfuerzo de inversión presupuestal histórica, para atender las causas generadoras de las conductas antisociales, por ello mediante elevar las condiciones de bienestar y desarrollo social a través de mejores servicios de salud, educación, vivienda, trabajo bien remunerado, deporte, entre otros aspectos, estaremos en posibilidades de evitar que la delincuencia organizada se vea beneficiada de las condiciones de pobreza,

marginación y desigualdad de la población más vulnerable de nuestro país (Gobierno de México, 2018: 27).

Hasta este punto se pueden notar coincidencias entre el diagnóstico del Gobierno Federal y los factores explicativos que se sintetizaron en el capítulo anterior, en ambos casos se enfatiza la participación del personal de la paraestatal PEMEX, la delincuencia organizada, así como de la población bajo ciertas condiciones sociales y económicas que favorecen al mercado ilegal de combustibles como una fuente de ingresos. No obstante, aunque el gobierno Federal reconoce que la delincuencia organizada es un actor que puede cooptar a las comunidades y a las autoridades, no se presta atención a los factores que pudieron ocasionar la proliferación de la delincuencia organizada, es decir, únicamente se da por hecho que este nivel de organización criminal existe y corrompe a las autoridades y comunidades.

El diagnóstico es una etapa clave en las políticas públicas porque sirve para identificar los factores que originan un problema, pero no necesariamente puede corresponderse con las acciones consecuentes que se llevan a cabo para solucionar dicha problemática, por lo tanto, es necesario contrastar estas ideas -que pueden ser imprecisas- con el resto del diseño de la política pública, como son los indicadores de evaluación, entre otros aspectos.

5. Objetivos y su alineación con el PND y el PNDP

El Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 establece tres rubros principales para el sexenio: 1) Política y Gobierno, 2) Política Social y 3) Economía. Dentro del rubro de Política y Gobierno se definen ocho objetivos: Pleno respeto de los derechos humanos, Recuperar el estado de derecho, la Revocación de Mandato y el Cambio de paradigma de seguridad, entre otros. Dentro del eje denominado “Cambio de Paradigma de seguridad” se definen, a su vez, doce objetivos específicos, como son: Reformar el combate a las drogas, Emprender la construcción de paz, Recuperación y dignificación de las cárceles, Establecer la Guardia Nacional y Estrategias específicas (PND, 2019).

Dentro de las Estrategias específicas, el PND delimita cuatro estrategias: 1) Nuevo Modelo Policial, 2) Prevención del delito, 3) Desarrollo Alternativo y 4) Prevención Espacial de la Violencia y el Delito. En la Estrategia llamada “Desarrollo Alternativo”, se especifica lo siguiente:

“Crear, de la mano de las dependencias encargadas de la política económica y social, alternativas económicas sostenibles para los hogares y comunidades que dependen del ingreso provisto por actividades ilícitas como el cultivo de drogas, la extracción y distribución ilegal de hidrocarburos, el robo de autotransporte, etc.” (PND, 2019). En consecuencia, dentro del PND las acciones contra el robo de hidrocarburos se incluyen en las acciones para cambiar el paradigma de seguridad, específicamente mediante el desarrollo de alternativas de ingreso al delito de robo de hidrocarburos.

Tabla 1. Estructura del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2024

1) Política y Gobierno	1) Política y Gobierno (11 objetivos)	Cambio del paradigma de seguridad (12 objetivos)	Estrategias específicas: (4 estrategias)
2) Política Social	<ul style="list-style-type: none"> - Erradicar la corrupción - Recuperar el estado de derecho - Separar el poder político del poder económico - <u>Cambio del paradigma de seguridad</u> - Hacia una nueva democracia participativa - Revocación de mandato - Consulta popular - Mandar obedeciendo - Política exterior: recuperación de los principios - Migración: soluciones de raíz - Libertad e igualdad 	<ul style="list-style-type: none"> - Erradicar la corrupción y reactivar la procuración de justicia - Garantizar empleo, educación, salud y bienestar - Pleno respeto a los derechos humanos - Regeneración ética de las instituciones y de la sociedad - Reformular el combate a las drogas - Emprender la construcción de paz - Recuperación y dignificación de cárceles - Articular la seguridad nacional, la seguridad pública y la paz - Repensar la seguridad nacional y reorientar las Fuerzas Armadas - Establecer la GN - Coordinaciones nacionales, estatales y regionales - <u>Estrategias específicas</u> 	<ul style="list-style-type: none"> - Nuevo Modelo Policial - Prevención del delito - <u>Desarrollo alternativo</u> - Prevención Especial de la Violencia y el delito
3) Economía			

Fuente: elaboración propia con información del PND 2019-2024.

Por otro lado, la Estrategia Nacional de Seguridad Pública (ENSP) 2018-2024, que se enmarca en el PND, se integra por ocho de los doce objetivos del rubro del PND titulado “Cambio de paradigma de seguridad”. Además de los objetivos, la ENSP contiene nueve Estrategias específicas, las cuales

consisten en las cuatro estrategias específicas del PND más otras cinco, entre las que se enuncia la “Estrategia de Combate al Mercado Ilícito de Hidrocarburos” (ENSP, 2019).

Tabla 2. Estructura de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública

Ocho objetivos	Nueve estrategias específicas
<ul style="list-style-type: none"> - Erradicar la corrupción y reactivar la procuración de justicia - Garantizar empleo, educación, salud y bienestar - Pleno respeto a los derechos humanos - Regeneración ética de las instituciones y de la sociedad - Reformular el combate a las drogas - Empezar la construcción de paz - Recuperación y dignificación de cárceles - Articular la seguridad nacional, la seguridad pública y la paz 	<ul style="list-style-type: none"> - Nuevo Modelo Policial - Prevención del delito - Estrategias focalizadas en las regiones y participación ciudadana - Nuevos criterios de distribución de los recursos federales en materia de seguridad - <u>Estrategia de Combate al Mercado Ilícito de Hidrocarburos</u> - Estrategia de Combate al uso de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita - Estrategia para agilizar los procedimientos de extinción de dominio y utilización social de los bienes confiscados a la delincuencia - Estrategia para combatir el robo a autotransporte y pasajeros en carreteras - Estrategia para abatir el tráfico de armas

Fuente: elaboración propia con información de la ENSP 2018.

La ENSP se ajusta a los objetivos planteados por el PND, a su vez, la ECMIH se integra en las acciones en materia de seguridad de la ENSP y en los objetivos del PND. Con respecto al “cambio de paradigma en materia de seguridad”, el PND establece que “el actual gobierno decidió cambiar las medidas de guerra por una política de paz y seguridad integral que ataque las raíces mismas del descontrol delictivo y de la pérdida de seguridad y que tenga como objetivo inmediato la reducción de los índices delictivos” (PND, 2019).

Por otro lado, la ENSP define entre sus objetivos garantizar la seguridad de la población mediante la atención de las causas estructurales de la violencia, en otras palabras:

Por definición, la delincuencia organizada no puede existir sin un grado de involucramiento de funcionarios públicos que le ofrezca un margen de protección e impunidad; además y el tamaño, la extensión y el poder de grupos criminales como los

que existen en México sólo pueden entenderse por una corrupción de dimensión equivalente en las oficinas públicas, particularmente -aunque no en forma exclusiva- en los aparatos de prevención y combate de la delincuencia, procuración e impartición de justicia. Así, si la persistencia y el incremento de la pobreza, la marginación y la falta de servicios educativos y de salud se encuentran en la base del auge delictivo que enfrenta el país, la corrupción prevaleciente es la razón primaria de su descontrol, de su crecimiento y de la imposibilidad de contrarrestarlo e incluso de contenerlo (ENSP, 2019).

La ECMIH se alinea con el planteamiento nacional de seguridad pública y con la definición general de desarrollo del país, en ambos casos se integra dentro de las medidas preventivas. No obstante, dado que se define como una “estrategia específica”, es necesario conocer cuáles son las acciones concretas planteadas por la ECMIH para conseguir la reducción de la problemática de robo mediante la atención de los factores estructurales que lo detonan; es de esperar que, al ser una estrategia específica, esta política pública contenga acciones especializadas mediante las cuales se busca lograr los objetivos generales en materia de seguridad.

6. El discurso gubernamental sobre la política pública

Como se vio en el punto anterior, las políticas públicas se sustentan en planes, estrategias, leyes e instituciones, sin embargo, para entender la configuración de una política no basta con analizar la estructura organizacional y la coherencia legal e institucional, además es importante entender cómo se construye el discurso de una política pública. El discurso se refiere a los mecanismos de comunicación de una acción gubernamental y, además, a las ideas con las que se justifica la atención y las soluciones a un problema, las cuales de alguna manera predominan y son aceptadas en una sociedad, en otras palabras, el discurso “incluye tanto las ideas que buscan transmitir que las políticas propuestas son sensatas y apropiadas, como el proceso interactivo de formulación y comunicación que sirve para generar y comunicar dichas ideas” (Cejudo, 2008: 05).

En el análisis de la ECMIH es necesario considerar tanto los elementos jurídicos, técnicos y discursivos que dan forma al tratamiento del problema de robo de hidrocarburos, pues “el contenido técnico formal de una política es importante, pero nunca suficiente para transmitir, por sí mismo, la justificación de por qué la decisión tomada es la correcta y los resultados esperados los

convenientes. Los argumentos de políticas son entonces una mezcla compleja de hechos, interpretaciones, opiniones y evaluaciones” (Cejudo, 2008: 10).

El discurso de la ECMIH se puede observar en dos aspectos: el primero consiste en las ideas con las que se justifica la atención del problema, las acciones implementadas y los resultados obtenidos; mientras que el otro aspecto se refiere a la forma en la que esas ideas se comunican, es decir, los medios con los cuales se da visibilidad al problema.

Sobre las ideas con las que se delinea la política pública, de alguna manera ya se han enunciado algunos elementos discursivos que están presentes tanto en la definición del problema, así como en el diagnóstico y los objetivos, lo que se puede notar es que en la política pública en materia de hidrocarburos -o al menos en la información pública que hay al respecto- predominan las interpretaciones y opiniones sin justificaciones técnicas o científicas, pues aunque se enuncian factores explicativos como la pobreza o la falta de oportunidades económicas como un detonante de la problemática, estos argumentos carecen de evidencia para sostenerse.¹⁷

El discurso sobre la corrupción de las autoridades, la tolerancia que hubo en otras administraciones para permitir y beneficiarse del problema, así como la falta de oportunidades y la gravedad del daño ocasionado a las finanzas del Estado constituyen un discurso que se transmite de manera fácil a la población, un ejemplo de esto es que para referirse al problema tanto el presidente Andrés Manuel López Obrador como otros funcionarios del gobierno emplean la palabra “huachicol” que, como se aclaró en el capítulo anterior, es el término coloquial originalmente empleado para referirse al robo de hidrocarburos pero que después comenzó a utilizarse para referirse a otras actividades ilícitas, como el “huachicol del agua”(Expansión Política, 2022) o el “huachicol de las plazas educativas”(Poy, 2022), es así que el término huachicol se ha empleado para designar, en conjunto, al “robo a la nación” que debe combatir el gobierno (Osorno, 2019).

La importancia de los elementos discursivos con los que se justifica y define la política pública analizada se puede observar en el hecho de que, independientemente de que se haya comprobado o no que las acciones destinadas a solucionar el problema serían efectivas, la población tuvo un

¹⁷ Es importante señalar que en el análisis de la ECMIH se han analizado en su mayoría los elementos discursivos y en menor medida diagnósticos, estudios o informes sobre la problemática, pero esto responde, como ya se ha señalado, a la carencia de datos e información y no a un sesgo en el análisis de la política pública.

amplio respaldo -al menos en su inicio- a las acciones gubernamentales para contener el problema de robo aun y cuando éstas generaron algunas consecuencias negativas.

Cabe recordar que, durante enero de 2019, como parte del inicio de las acciones contra el robo de combustibles, el gobierno Federal ordenó el cierre de algunos ductos del país para evitar el robo mediante tomas clandestinas, además del traslado de combustible empleando pipas para sustituir el abasto mediante ductos, sin embargo, dicha medida ocasionó desabasto de combustible en al menos 16 entidades del país (Valdivia, 2020, 110), por lo que durante los dos primeros meses del año se observó una intensa movilización de las autoridades federales con respecto al robo de combustibles, así como filas en las gasolineras y compras de pánico que agravaron el problema de desabasto. Además, las medidas gubernamentales ocasionaron pérdidas económicas con la siguiente estimación:

La gasolina escaseó durante todo el mes de enero y buena parte de febrero, por lo que, de acuerdo con los datos ofrecidos por la Concanaco, la Concamin, CitiBanamex y Banorte, se puede hablar de un impacto negativo para la economía superior a los 60 mil millones de pesos. A lo que hay que sumar los 92 millones de dólares, algo así como 1,840 millones de pesos al tipo de cambio de 20 pesos por dólar, que desembolsó el gobierno para la adquisición de 671 pipas; los cientos de millones de pesos que destinó para la renta de los vehículos de los que se auxilió para el traslado de combustible (487 millones de pesos únicamente en los primeros 16 días de enero) y lo que se pagó por tener fondeados, durante semanas, a decenas de buques tanque sin poder descargar —porque los centros de almacenamiento en las terminales de Pemex estaban llenos con el combustible que no se podía distribuir por el cierre de ductos—, a un costo promedio de renta de entre 25 mil y 30 mil dólares por día por embarcación (Valdivia, 2020: 114).

A pesar de los efectos negativos que ocasionó el cierre de ductos, medios de comunicación reportaron un amplio respaldo de la ciudadanía a las medidas señaladas, de acuerdo con el diario El Financiero, el combate al robo de hidrocarburos obtuvo una aprobación del 89% durante enero de 2019, siendo la medida con mayor apoyo; además, otras encuestas como la del diario Reforma, señalaron que 62% de los encuestados observaron como adecuado el cierre de ductos y 73%

consideró adecuado acabar con el robo de combustibles a PEMEX frente al 18% que opinó que es mejor garantizar el abasto de gasolina aunque haya robos (Sin Embargo, 2019).

Asimismo, la encuesta de De las Heras Demotecnia arrojó que la medida de cerrar los ductos fue aprobada por 72% de la población, mientras que 66% confió en que la crisis de desabasto traerá beneficios a largo plazo y 60% opinó que las medidas tomadas por el gobierno fueron planeadas y calculando todos los riesgos (Sin Embargo, 2019). Por último, Encuesta Mitofsky informó que 56.7% de los encuestados consideró correcta la estrategia de cerrar los ductos en donde había robo de hidrocarburos (Sin Embargo, 2019).

Discursivamente, la política pública contra el robo de combustibles encontró aceptación en la población, tanto en la necesidad de resolver el problema, así como en los medios empleados para conseguirlo, además, el gobierno Federal manejó la situación de desabasto como una consecuencia inevitable para solucionar el problema de robo, y no se evaluó si, en realidad, no se previó la incapacidad de abastecer combustible mediante pipas. Como se puede apreciar en la siguiente cita, el presidente Andrés Manuel reforzó la idea de que era inevitable la situación de desabasto, esto a pesar de los señalamientos de falta de planeación de las acciones de cierre de ductos.

Nos ayudó el pueblo porque hubo bloqueos, nos destruyeron ductos. Tuvimos que recurrir a la compra de más de 600 pipas, autotanques, para transportar gasolina porque no lo podíamos hacer por los ductos. La gente nos ayudó porque hacía colas y aguantó, porque la mafia que dominaba esto pensaba que no íbamos a resistir, por el desabasto de gasolina, y resistimos y miren. Pero todavía, 5.6, cinco mil 600 barriles diarios (Conferencia de prensa, 2022).

Tras los primeros meses de implementada la ECMIH, el gobierno Federal comunicó que los resultados habían sido ampliamente favorables, por lo que se tenía una reducción del 95% del robo y para junio de 2022 se había conseguido un ahorro de 215 mil 950 millones de pesos, al pasar de un promedio diario de 81 mil barriles robados a un promedio de robo de entre 6 mil 700 y 3 mil 500 barriles diarios (López, 2022).

Este discurso triunfalista (León, 2021) sostenido por el gobierno Federal se ve reforzado por la estrategia de comunicación mediante la cual se informan los resultados de la política pública. Tanto en el Informe Diario de Seguridad, en el Informe Mensual de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC) y en el informe anual de la misma dependencia se publica

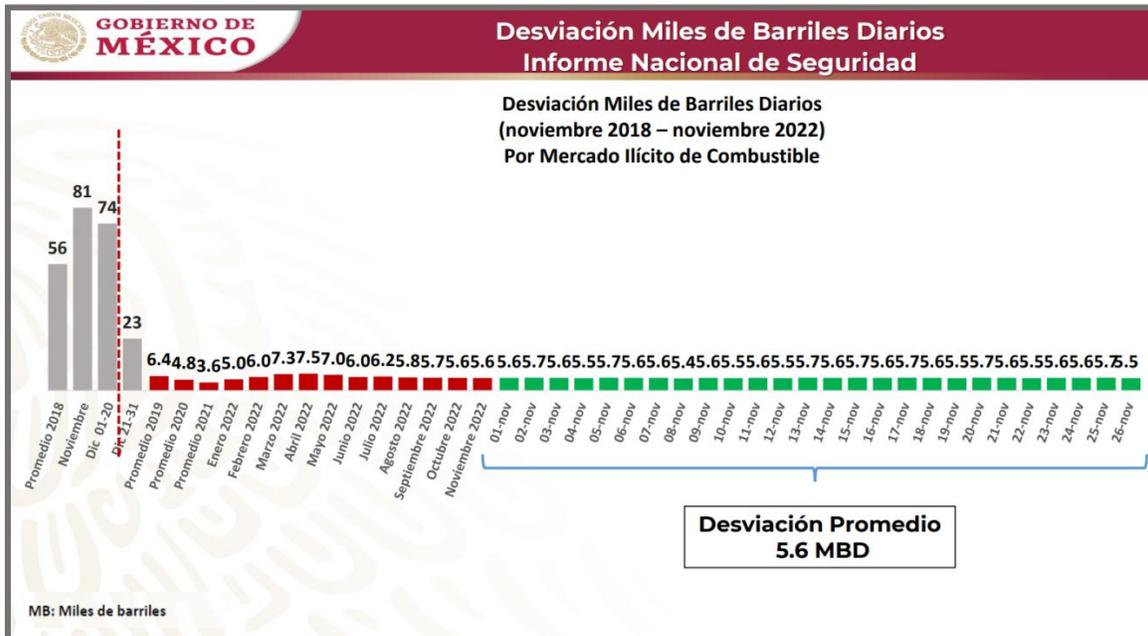
información sobre la reducción del robo, específicamente sobre los barriles desviados por Mercado Ilícito de Combustible, en ambos casos desde la implementación de la ECMIH se muestra una drástica reducción del robo desde la perspectiva de los barriles desviados.

Imagen 1. Reporte de Seguridad de octubre de 2022



Fuente: Informe mensual de Seguridad 2022.

Imagen 2. Reporte diario de seguridad del 27 de noviembre de 2022



Fuente: Informe diario de seguridad 2022.

El desvío de hidrocarburos es un indicador importante porque permite complementar la cifra sobre número de tomas clandestinas, no obstante, el discurso de la Estrategia resalta lecturas de la problemática que son parciales o el reflejo de un impacto inmediato. La siguiente cita ofrece una síntesis de lo que en ésta y otras políticas públicas ocurre con relación al discurso:

Si aceptamos la premisa del gobierno mexicano que propone que el éxito de una política social es incluir cada vez más beneficiarios en los programas sociales, la valoración que haríamos sería distinta de la que haríamos si nuestro criterio de evaluación fuera el número de beneficiarios que logran salir de la situación de dependencia de transferencias monetarias. Y lo mismo ocurre en cualquier área: si se logra imponer el discurso de acuerdo con el cual el éxito de las políticas de seguridad pública se mide por el número de efectivos policiacos, el número decomisado de drogas y el número de delincuentes capturados, la valoración política será distinta de aquella basada en otros criterios que no se deriven de estrategias anticrimen sino de prevención (Cejudo, 2008: 14).

En correspondencia con el discurso de la ECMIH, los resultados mostrados por el gobierno Federal apuntan a una mejora de la situación de robo en función de las acciones que plantea la Estrategia, pero sin considerar otras dimensiones de la problemática que se han detallado en el capítulo anterior. Si bien es cierto que la atención de una política pública no puede atender todas las posibles causas de un problema, se esperaría que la ECMIH mostrara resultados favorables al menos en función de los objetivos que esta estrategia ha definido.

7. Etapas de la política pública

De acuerdo con la Estrategia Nacional de Seguridad Pública 2018, la ECMIH se compone de una etapa preventiva general del delito y una etapa preventiva espacial del delito, esta última se integra, a su vez, por tres etapas que se detallaran a continuación. Cabe mencionar que tanto la etapa de prevención general como espacial se implementan de forma sincrónica.

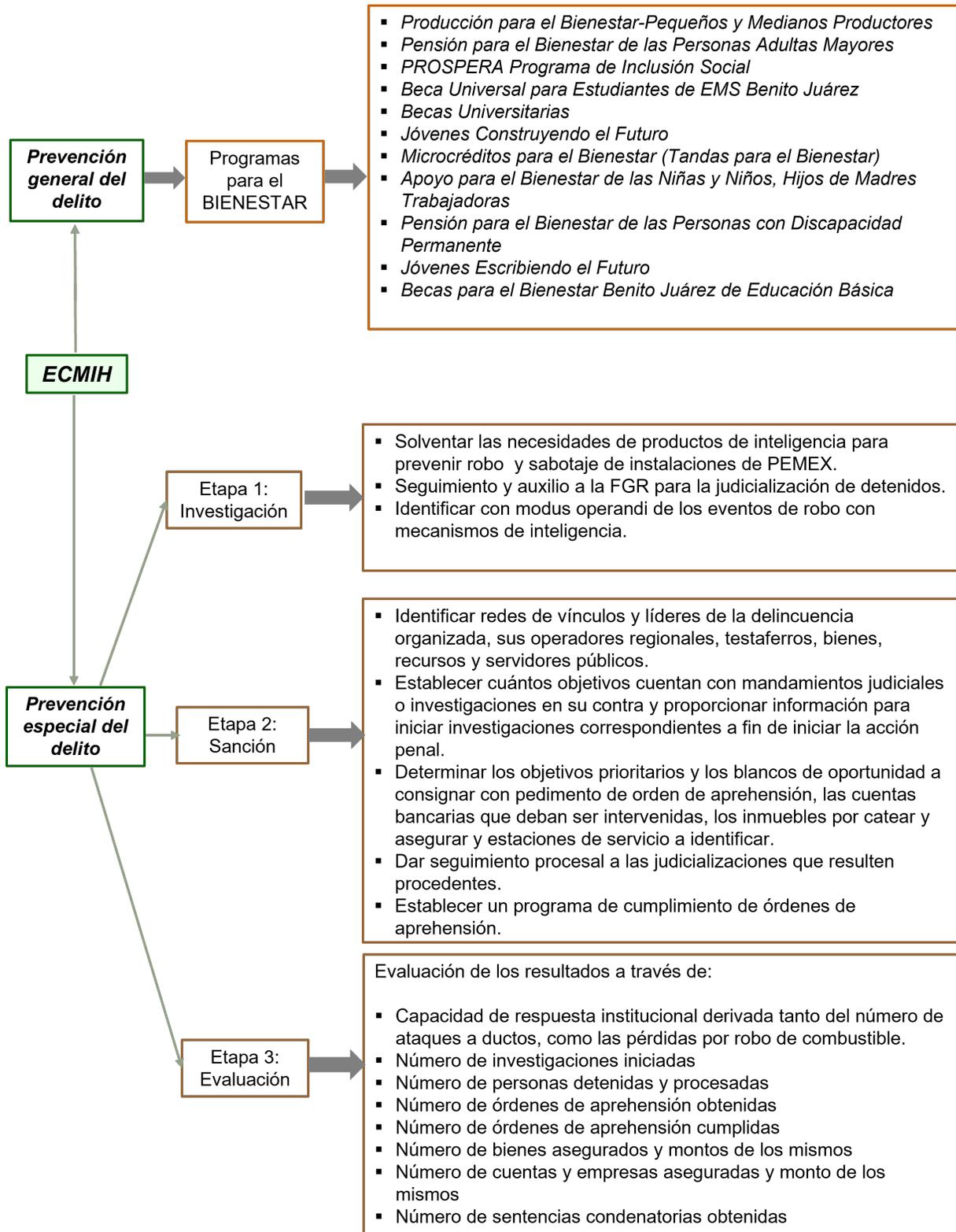
7.1 Prevención general del delito

La etapa de prevención general del delito se refiere a la implementación de “una serie de programas sociales que permitan inhibir las condiciones criminogénicas que favorecen la aparición de conductas antisociales asociadas al robo y venta ilícita de hidrocarburos” (ENSP, 2018). En la ENSP no se detalla cuáles son los programas sociales en cuestión, no obstante, el primer Informe Anual de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, publicado en abril de 2020, se especifica que se benefició con los siguientes programas BIENESTAR a la población de los municipios con mayor incidencia de robo de hidrocarburos: 1) Producción para el Bienestar-Pequeños y Medianos Productores; 2) Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores; 3) PROSPERA Programa de Inclusión Social; 4) Beca Universitaria para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez; 5) Becas Universitarias; 6) Jóvenes Construyendo el Futuro; 7) Microcréditos para el Bienestar (tandas para el Bienestar); 8) Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras; 9) Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente; 10) Jóvenes Escribiendo el Futuro y 11) Becas para el Bienestar Benito Juárez de Educación Básica¹⁸.

La serie de programas sociales que se engloban dentro de la etapa de prevención general del delito son, a su vez, los programas que se incluyen en el apartado de Política Social del PND. El diagnóstico de estos programas se refiere al combate a la pobreza y las condiciones de desigualdad, o bien, “el derecho a la vida, a la integridad física y a la propiedad serán garantizados por medio de la ya descrita Estrategia Nacional de Paz y Seguridad. El gobierno Federal hará realidad el lema "Primero los pobres", que significa empezar el combate a la pobreza y la marginación por los sectores más indefensos de la población (PND, 2019).

¹⁸ El Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 enumera nueve programas de la política social (DOF, 2019); por otro lado, el portal de Programas para el Bienestar del gobierno Federal contiene 16 programas sociales; finalmente, el Informe de la Estrategia de Seguridad se menciona la implementación de 11 programas sociales específicamente para combatir el robo de hidrocarburos que son los que se incluyeron en el esquema 3.

Esquema 3. Estructura de la Estrategia de Combate al Mercado Ilícito de Hidrocarburos 2018



Fuente: elaboración propia con información de la ENSP 2018.

Los programas sociales citados atienden, en su mayoría, grupos vulnerables de la sociedad, en el caso de la Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, su población objetivo son los adultos mayores de 65 (en zonas indígenas) y 68 años (en el resto del país) a quienes se otorga un monto mensual de mil 275 pesos, el objetivo de este programa es atender a este grupo vulnerable que, según el diagnóstico gubernamental, se encuentra en su mayoría en condiciones de pobreza y sin acceso a seguridad social que les asegure una vejez digna (PND, 2019).

La población objetivo del programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad son niñas, niños y jóvenes de hasta 29 años con discapacidad permanente y personas con discapacidad permanente de comunidades indígenas de hasta 64 años, el monto entregado es de 2 mil 250 pesos bimestrales (PND, 2019); el problema que busca atender este programa es la condición de pobreza en la que se encuentran los jóvenes e indígenas con discapacidad, así como la marginación, discriminación y racismo de este grupo de la población (PND, 2019).

El Programa Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez está dirigido a niñas, niños y jóvenes menores de 18 años en situación de pobreza extrema que estudien en escuelas públicas, desde Educación Inicial y Básica, Educación Media Superior y Educación Superior; el apoyo se limita a un beneficiario por familia y el monto es de 840 pesos mensuales, su objetivo es disminuir el nivel de deserción escolar mediante la entrega de becas educativas a familias en situación de pobreza y vulnerabilidad (PND, 2019).

El programa Jóvenes Construyendo el Futuro se enfoca en brindar capacitación laboral a jóvenes entre 18 y 29 años que no se encuentren laborando ni estudiando, durante un año de capacitación en empresas, instituciones públicas y organizaciones sociales se les otorga una beca mensual de 3 mil 600 pesos además de aseguramiento en el IMSS. Por otro lado, el programa Jóvenes Escribiendo el Futuro tiene como población objetivo a jóvenes menores de 29 años de educación superior en modalidad escolarizada que vivan en hogares en situación de pobreza; este programa prioriza la entrega de apoyos a escuelas normales, universidades interculturales, la Universidad Nacional Agraria, Universidad de Chapingo y Universidad Benito Juárez, así como a estudiantes afrodescendientes, indígenas y personas que vivan en contextos de violencia.

Los Microcréditos o tandas para Bienestar tienen como población objetivo a los pequeños negocios de familias que residen en municipios y localidades pertenecientes a las zonas que contempla el programa (media, alta o muy alta marginación) con un crédito a la palabra para la adquisición de

insumos y herramientas con el fin de “mejorar las condiciones de todo tipo de pequeñas unidades económicas con el fin de fortalecer la economía con un enfoque de justicia social” (PND, 2019), los créditos otorgados van de 6 mil hasta 20 mil pesos con un monto total disponible por parte del Gobierno Federal de 6 mil millones de pesos.

El programa Producción para el Bienestar se enfoca en otorgar apoyo económico a campesinos, ejidatarios y pequeños y medianos productores de maíz, frijol, arroz, entre otros granos, caña de azúcar y café, con el objetivo de que incrementen su capacidad de producción y así, el país se acerque a la autosuficiencia alimentaria (PND, 2019).

Finalmente, el programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras se enfoca en brindar apoyo a niñas, niños, adolescentes y jóvenes de hasta 23 años que se encuentran en situación de vulnerabilidad por la ausencia de uno o ambos padres, el apoyo brindado es de mil 600 pesos bimestrales por cada hijo menor a 4 años y de 3 mil 600 bimestrales por cada hija o hijo con discapacidad (PND, 2019).

La revisión de cada uno de los programas que se enuncian como parte de las acciones destinadas a la prevención general del delito ofrece una idea de que, en concordancia con el diagnóstico de la ECMIH, el gobierno Federal apuesta a que la mejora de las condiciones sociales y la implementación de la política social en general tendrán incidencia en materia de seguridad, específicamente en el problema de robo de hidrocarburos, no obstante, al revisar las especificaciones de cada uno de los programas, no se encontró un vínculo preciso entre la población objetivo, los objetivos y diagnósticos de los programas con la problemática de robo de hidrocarburos. Tal como observó el Observatorio Nacional Ciudadano de Seguridad, Justicia y Legalidad (2020), la política social no se encuentra vinculada con la política de seguridad, ya que “las poblaciones objetivo de la política social no se concentran en grupos que se caractericen por ser aquellos que requieren acciones que ayuden a prevenir el delito y la inseguridad. De hecho, ni siquiera en la Estrategia de Seguridad se define claramente qué grupos de población enfrentan de manera más apremiante condiciones de violencia e inseguridad (ONS, 2020: 29).

Mediante una revisión breve del planteamiento de los programas sociales se pudo constatar que las poblaciones objetivo de dichos programas contemplan, en suma, a una diversidad de grupos poblacionales: niños y niñas, adultos mayores, jóvenes, estudiantes, personas con discapacidad, personas emprendedoras, trabajadores del campo, entre otros. Los programas coinciden entre sí en

centrarse en personas bajo condiciones de pobreza y marginación, sin embargo, no existe una conexión causal, por un lado, entre la entrega de apoyos y la reducción de la pobreza y, por el otro, entre la reducción de la pobreza (en caso de que se comprobara que los apoyos económicos contribuirían en la reducción de la pobreza y marginación) y un cambio en el panorama de robo de hidrocarburos.

Como ya se apuntó, los grupos vulnerables no son los únicos responsables de la magnitud del mercado ilegal de combustibles, también hay participación de autoridades locales -de gobierno y de seguridad-, funcionarios de PEMEX de distinto nivel, grupos de la delincuencia organizada y empresarios. Por lo tanto, aun y cuando la relación causal entre disminución de pobreza y reducción de la participación en el mercado ilegal de hidrocarburos fuera válida, estas acciones preventivas únicamente atenderían una parte del esquema global de participación en este mercado ilegal.

Lo anterior no quiere decir que la política social en general y los programas sociales en particular no pudieran tener un efecto en la reducción de condiciones de pobreza, en la incidencia delictiva o en el mejoramiento de alguna otra condición social, sin embargo, dado que el planteamiento de los programas sociales carece de un enlace preciso entre éstos y la reducción de robo de hidrocarburos hay una dificultad para establecer cómo la entrega de apoyos económicos a diversos grupos de la población podría relacionarse con un cambio en el mercado ilegal de hidrocarburos.

Asimismo, es importante recordar que esta investigación tiene como objetivo analizar el diseño de la ECMIH, por lo que evaluar el impacto de cada uno de los programas sociales (considerando además que se han implementado con el fin de resolver otras problemáticas además del robo de combustibles) sobrepasa los objetivos de esta investigación. En lo que respecta al diseño de política pública se ha destacado la falta de complementariedad entre los programas sociales y los objetivos de mejoramiento del panorama de seguridad.

7.2 Prevención especial del delito

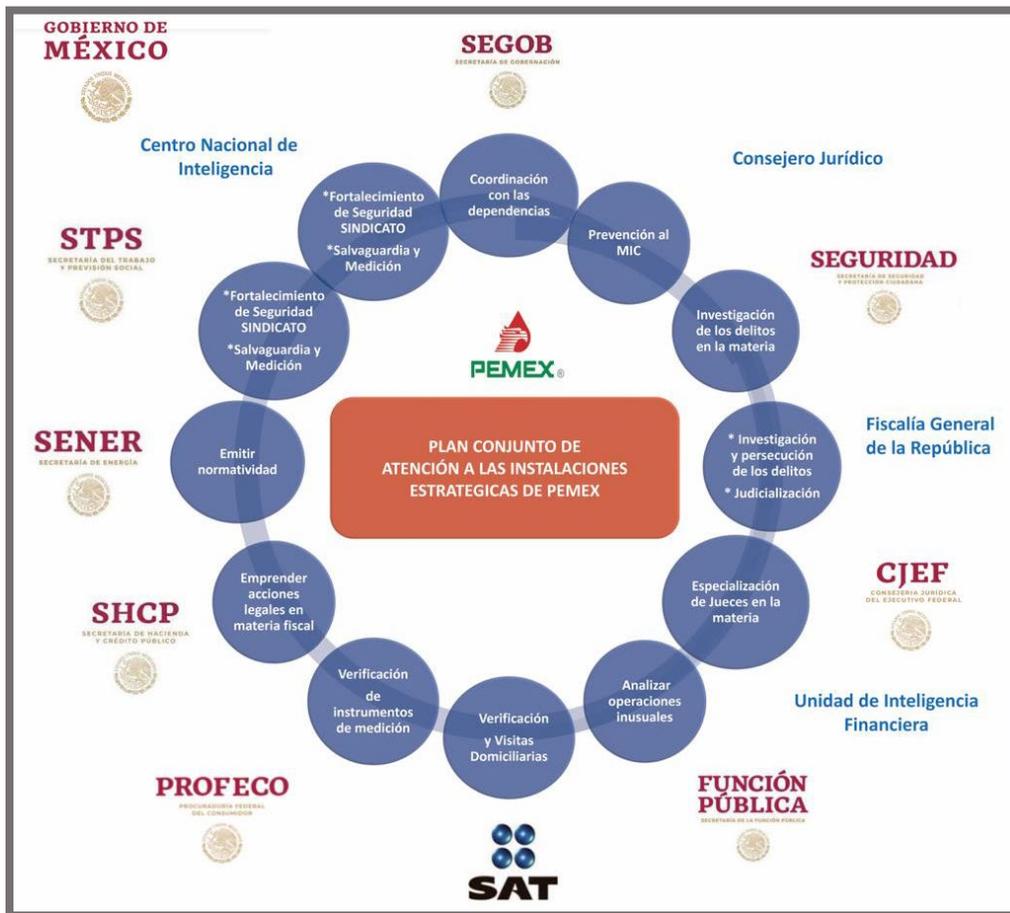
Además de la prevención general, la ECMIH integra una serie de acciones destinadas a la prevención especial del delito, las cuales se refieren a la sanción de los delitos relacionados con el mercado ilegal de hidrocarburos, para lo que se emplea la labor policial y las herramientas de investigación con que cuenta el gobierno mexicano. En síntesis:

En lo que respecta a la prevención especial del delito el Gobierno de la República ha determinado utilizar todos los recursos con los que cuenta para enfrentar de manera firme y decidida las conductas delictivas que impunemente durante varios lustros se han cometido con la connivencia de las autoridades responsables de aplicar la ley.

Para tener una respuesta integral al problema se ha determinado que adicionalmente a los esfuerzos de Secretaría de la Defensa encaminados a garantizar la seguridad de PEMEX, se sumen todas las capacidades institucionales del Estado mexicano a través de la función policial que desarrollan diversas instituciones, tanto en el plano de producción de inteligencia direccionada a auxiliar al Ministerio Público Federal, como en el ejercicio de las facultades preventivas, investigativas e inspectivas que cada institución pueda desarrollar (ENSP, 2019).

Dentro del aspecto preventivo especial de la ECMIH se integra, entonces, labores de inteligencia y función preventiva, investigativa e inspectiva de las instancias de seguridad pública (Guardia Nacional, SEDENA y SEMAR). Además de esto, se analizará en este apartado la acción de otras dependencias como la Secretaría de la Función Pública (SFP), la Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público -específicamente la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF)-, así como la Comisión Reguladora de Energía (CRE) y la Agencia Nacional de Aduanas de México (ANAM), pues tal como resaltó el presidente Andrés Manuel al inicio de la Estrategia, son un total de 15 dependencias que se integraron en la solución de la problemática y que contribuyen mediante la investigación e identificación de posibles delitos o irregularidades relacionadas con el robo de hidrocarburos (Gobierno Federal, 2018).

Esquema 4. Plan Conjunto de la Atención a las Instalaciones Estratégicas de PEMEX



Fuente: Gobierno Federal, presentación del Plan Conjunto del Gobierno de México para Combatir el Robo de Hidrocarburos de Pemex.

7.2.1. Etapa 1: Investigación

El documento de la ENSP, específicamente en lo que respecta a la ECMIH, establece en la primera etapa de las acciones de prevención especial, las siguientes acciones:

- A) Solventar las necesidades de productos de inteligencia que permita prevenir robos de combustible, o sabotajes a las instalaciones de PEMEX.
- B) Dar seguimiento y auxiliar a la FGR con información táctica en todas las detenciones que se realicen en flagrancia, a efecto de apoyar en la judicialización de detenidos y en el aseguramiento de inmuebles, vehículos o instrumentos del delito.

C) Identificar con modus operandi todos los eventos de robo de combustible en el país, vía mecanismos de inteligencia transversales aprovechando todas las capacidades institucionales.

Debido a que gran parte de la infraestructura de PEMEX se considera infraestructura estratégica para el país, la información completa referente a las labores de inteligencia, ubicación de operativos, vigilancia y acciones tendientes a salvaguardar dichas instalaciones es reservada.

En los Informes de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, el gobierno Federal difunde información referente a operativos, decomisos, detenidos, denuncias, entre otras medidas, lo que permite conocer qué acciones realizan las autoridades y dependencias como GN, SEDENA y SEMAR en la materia. Sin embargo, la información presentada en los Informes Anuales de Seguridad tiene dos problemas: el primero es que no se incluye información sobre las acciones de todas las dependencias que están involucradas en la ECMIH; mientras que el segundo problema es que entre los distintos Informes Anuales de la Estrategia de Seguridad hay variaciones en la información publicada, por lo que no se puede comparar o integrar la información para hacer un análisis de los cuatro años que lleva la Estrategia¹⁹.

Por lo anterior, además de revisar detalladamente los documentos anuales de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública (ENSP), se recurrió a solicitudes de información a las dependencias a través de la Plataforma Nacional de Transparencia, esto con el fin de recabar datos sobre las acciones de cada instancia gubernamental, aunque este método de recopilación de información tampoco fue favorable en algunos casos, ya que algunas dependencias señalan que no registran la información solicitada, además de haber inconsistencias y contradicciones entre la información entregada.²⁰ En

¹⁹ Hasta el día en el que se realizó el análisis de los Informes todavía no había sido publicado el Informe 2023 correspondiente al cuarto año de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública (o bien de abril de 2022 a marzo de 2023), por lo que solo se revisaron los tres primeros documentos.

²⁰ El método de solicitudes de información consistió en tres etapas: En un primer envío de solicitudes (noviembre de 2021) se preguntó a las dependencias sobre las acciones realizadas en el marco de la ECMIH para identificar el tipo de participación que tiene cada dependencia dentro de la Estrategia (tras esta primera etapa se descartó la participación de dependencias como la Casa de Moneda, la Secretaría de Gobernación, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y la Comisión Nacional de Hidrocarburos, pues en la presentación del Plan Conjunto se mencionó su participación, pero en las solicitudes de información señalaron no haber encontrado información al respecto o incompetencia -folio de solicitudes: 330003421000021, 330026221000452, 330010721000083 y 330008621000035).

En una segunda etapa (agosto de 2022), utilizando la respuesta a la primera solicitud, así como evidencia encontrada en medios de comunicación sobre la participación de cada institución, se solicitó información detallada sobre las acciones emprendidas por cada dependencia referente al robo de hidrocarburos -operativos, detenciones, denuncias, investigaciones, sanciones, etc.- tanto en el marco de la ECMIH así como en años anteriores, la

consecuencia, en este apartado se detallarán estos hallazgos que facilitan la comprensión de la etapa de prevención especial del robo de hidrocarburos, específicamente sobre el desempeño y coordinación institucional para atender una problemática.

A lo largo de los tres informes anuales de la ENSP se publican múltiples acciones emprendidas principalmente por PEMEX, GN, SEDENA, SEMAR y FGR. A través de estos informes se puede conocer qué tipo de acciones comprende la ECMIH, las cuales van desde colaboración entre GN, SEDENA y SEMAR para atender distintas zonas, infraestructura y localidades con mayor problemática de robo, pero también varias medidas tendientes a mejorar la capacidad de PEMEX y la salvaguarda de sus instalaciones estratégicas, las cuales incluyen no solo vigilancia de las corporaciones de seguridad, sino también acciones para monitoreo de ductos y vigilancia estratégica.

Los resultados de cada informe y las acciones reportadas por las autoridades presentan variaciones año con año, lo cual tiene complicaciones para el análisis de la continuidad y los resultados de la ECMIH. Tal es el caso de los resultados en materia de política social que únicamente se reportan en el primer informe, además, gran parte de las acciones no se especificaron al inicio de la Estrategia, por lo que es difícil saber si efectivamente la Estrategia Contra el Robo de Hidrocarburos consigue la implementación de las acciones que había planeado.

En general, los resultados reportados anualmente por el gobierno Federal (número de personal desplegado, operativos, decomisos, hidrocarburos recuperados, denuncias, irregularidades detectadas, alertas atendidas, vuelos de vigilancia, recorridos, etc.) carecen de un marco de referencia que permita evaluar el avance de esos resultados, tanto en relación a los objetivos, como en relación a la magnitud de la problemática, por lo que tampoco se puede estimar cuál es el impacto de cada una de las acciones con relación al comportamiento de la problemática de robo de hidrocarburos.

periodicidad solicitada fue de enero de 2000 a noviembre de 2022. Como se detallará más adelante, la información entregada no suele ser consistente, esto es, algunas dependencias iniciaron funciones después del año 2000 por lo que en pocos casos se obtuvo información desde el año 2000, mientras que algunas señalan que el registro de las acciones inició a partir del 2019, o bien, tras iniciada la ECMIH.

Finalmente, en la tercera etapa (enero de 2023), se solicitó nuevamente la información actualizada hasta diciembre de 2022.

Tabla 3. Principales datos contenidos en los Informes Anuales de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública

Primer Informe 2020	Segundo Informe 2021	Tercer Informe 2022
<ul style="list-style-type: none"> - Beneficiarios programas de bienestar. - Tomas clandestinas localizadas - Litros de hidrocarburo, vehículos y contenedores asegurados. - Despliegue elementos SEDENA - Instalaciones vigiladas por SEMAR - Monto recuperado por daño a PEMEX. - Acciones de seguridad física a instalaciones estratégicas. - Operaciones aéreas - 62 análisis de riesgo de Seguridad Física en Instalaciones. - Alertas, denuncias, personas detenidas, vehículos asegurados - Acciones de la Subdirección de Salvaguardia Estratégica. - Inteligencia financiera (cuentas bloqueadas) - Carpetas de Investigación - Ordenes de aprensión y seguimiento procesal de carpetas de investigación. 	<ul style="list-style-type: none"> - Patrullajes de GN y despliegue de elementos de SEDENA bajo convenios de colaboración. - Operativos contra la sustracción, alteración y aprovechamiento de hidrocarburos. - Túneles, predios, tomas clandestinas detectadas. - Personal de SEMAR desplegado en ducto Tuxpan-Azcapotzalco. - Acciones de GN (operativos, denuncias atendidas, mandamientos judiciales y ministeriales, aseguramientos, detenidos). - Detección de irregularidades por el SAT. - Seguridad y vigilancia de los sistemas de medición - Denuncias presentadas y realizadas ante la FGR. - Instalación de cuatro Centros de Información Remota para monitoreo remoto de ductos. - Monto recuperado por robo a PEMEX y volúmenes de hidrocarburos desviados. 	<ul style="list-style-type: none"> - Eventos atendidos por alertas a PEMEX. - Denuncias presentadas ante la FGR, personas detenidas, causas penales iniciadas. - Elementos de GN desplegados para resguardar plantas de distribución, vigilar y monitorear tramos carreteros. - Aplicación de concreto ecofrado para reforzar 100 km de ductos. - Tomas clandestinas, túneles, producto, vehículos y predios asegurados. - Instalación de cuatro Centros de Información Remota. - Vuelos de vigilancia en sobre los derechos de vía. - 2, 978 recorridos de la SEDENA, GN y SEMAR. - Estudios de vulnerabilidad sobre posibles riesgos de seguridad física. - Creación de Centros de Inteligencia, Operaciones y Judicialización en Puebla e Hidalgo.

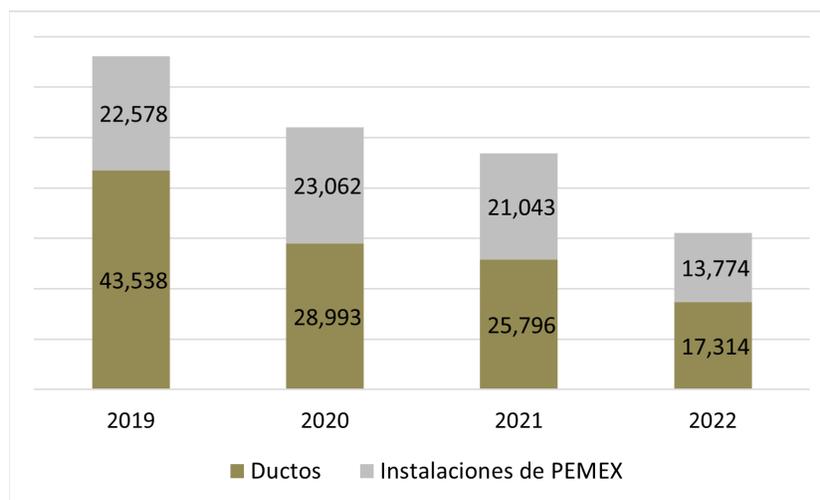
Fuente: elaboración propia con los documentos de los informes 2020, 2021 y 2022 de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública.

Con el fin de tener mayor claridad sobre el trabajo de las instancias de seguridad en la Estrategia, se solicitó a SEDENA, GN y SEMAR información sobre el despliegue de elementos de las corporaciones (con relación a los ductos, refinerías, Salvaguardia Estratégica, Terminales de Almacenamiento y Reparto, Terminales de Operación Marítima y Portuaria, Residencias de Operación Marítima y Portuaria) y su presencia a nivel nacional, estatal y municipal. Sin embargo, se encontró que las dependencias no reportaron un registro sistemático de su participación del personal en el marco de la ECMIH, SEMAR señaló que “no existe un registro predeterminado de personal para el robo de hidrocarburos, ya que ésta varía de conformidad con las necesidades

operativas propias de esta institución” (Solicitud con folio: 330026623000188), mientras que GN señaló que “el personal de GN realiza de manera itinerante durante su servicio, recorridos y patrullajes en sus respectivas áreas de responsabilidad, acompañamientos de seguridad a autotanques con hidrocarburo con 144 elementos” (solicitud con folio: 332259822001368).

Por último, la SEDENA proporcionó el personal desplegado durante los últimos cuatro años para combatir el robo de hidrocarburos, el cual, como se aprecia en la gráfica 11, ha disminuido desde que inició la ECMIH (solicitud con folio: 330026423000290). Existe una coincidencia en que el despliegue de personal de las tres dependencias de seguridad es variable dependiendo de las necesidades de PEMEX, lo cual podría resultar efectivo en términos de eficiencia de recursos, sin embargo, no hay claridad de los criterios para determinar la cantidad de elementos que colaboran en la atención del robo de hidrocarburos y, al parecer, no hay un registro (o al menos no fue proporcionado a través de las solicitudes de información) del personal que fue enviado a estas labores, aún y cuando en los Informes Anuales se menciona la firma de convenios de colaboración entre PEMEX y estas dependencias.

Gráfica 11. Personal militar de la SEDENA desplegado para combatir el robo de hidrocarburos en ductos e instalaciones de PEMEX (2019-2022)



Fuente: elaboración propia con datos obtenidos mediante la solicitud de información con folio 330026423000290, sujeto obligado: SEDENA.

La Unidad de Inteligencia Financiera es otra de las instancias que se integra dentro de las labores de investigación de prácticas ligadas con el robo de hidrocarburos. En el informe del primer año

de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública se señala que, del 1 de enero de 2019 al 1 de marzo de 2020 la UIF bloqueó un total de 568 cuentas (Primer Informe de la ENSP, 2020: 140), aunque mediante la solicitud de información a la SHCP-UIF (Folio: 330026323000175) se obtuvieron las cifras representadas en la tabla 4, donde, en el mismo periodo del primer informe la UIF reportó un total de mil 99 cuentas bloqueadas. Además, puede observarse que después de los primeros meses de la ECMIH, la UIF reportó una cifra mucho menor de cuentas bloqueadas y de personas integradas en la Lista de Personas bloqueadas (LPB), incluso en el año 2021 y en el año 2022 no se registró ningún caso, lo cual podría deberse a una participación intermitente de la UIF en el combate del robo de hidrocarburos.

Tabla 4. Estadística sobre Cuentas Suspendidas y sujetos incluidos en la Lista de Personas Bloqueadas (LPB) cuando el delito precedente es robo de hidrocarburos (2019-2022)

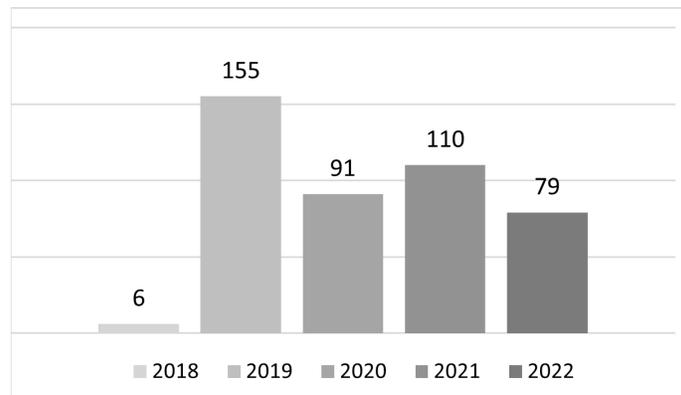
Año	Mes	LPB	Cuentas												
2019	Ene	27	520	2020	Ene	0	0	2021	Ene	0	0	2022	Ene	0	0
	Feb	25	294		Feb	0	0		Feb	0	0		Feb	0	0
	Mzo	19	205		Mzo	1	53		Mzo	0	0		Mzo	0	0
	Abril	0	0												
	Mayo	5	80		Mayo	2	47		Mayo	0	0		Mayo	0	0
	Junio	0	0		Junio	1	0		Junio	0	0		Junio	0	0
	Julio	0	0		Julio	11	82		Julio	0	0		Julio	0	0
	Ago.	0	0		Ago.	0	0		Ago.	12	60		Ago.	0	0
	Sep.	0	0												
	Oct	0	0		Oct	0	0		Oct	14	118		Oct	0	0
	Nov	0	0												
	Dic	0	0												

Fuente: elaboración propia con datos obtenidos mediante la solicitud de información con folio 330026323000175, sujeto obligado: SHCP, Unidad de Inteligencia Financiera.

Con respecto a la PROFECO, instancia encargada de la “vigilancia y verificación de estaciones de servicio en lugares donde se administren, almacenen, transporten, distribuyan o expendan productos o mercancías o en los que se presten servicios, incluyendo aquellos en tránsito, a efecto de comprobar el cumplimiento de la Ley Federal de Protección al Consumidor, la Ley de Infraestructura de la Calidad (folio solicitud: 330024523000068), el gobierno anunció su

participación mediante la verificación de los instrumentos de medición de los establecimientos que comercializan combustibles, al respecto, la Profeco notificó las denuncias presentadas ante la FGR por suministro inferior a la cantidad reportada por los instrumentos de medición así como alteración de éstos con conocimiento de que se genera un daño a la operación de los mismos.

Gráfica 12. Denuncias presentadas por la PROFECO por suministro inferior de combustibles y alteración de los sistemas de medición (2018-2022)



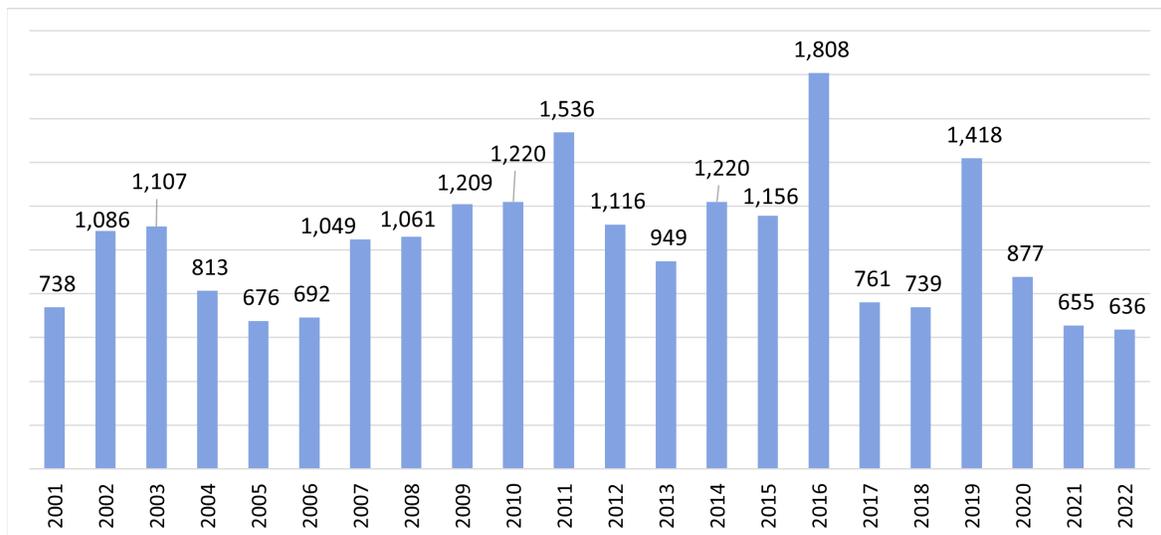
Fuente: elaboración propia con información obtenida a través de la solicitud de información con folio 330024523000068, sujeto obligado: Profeco.

Con respecto a la Secretaría de la Función Pública, instancia encargada de “conocer e investigar las conductas de los servidores públicos de la APF que puedan constituir responsabilidades administrativas en términos de lo establecido por el artículo 37 fracción XVIII de la LOAPF y de conformidad con la Ley General de Responsabilidades Administrativas” (folio: 330026521000605), se obtuvo mediante solicitudes de información la evolución de las denuncias de servidores públicos pertenecientes a PEMEX recibidas por la SFP, tanto del sistema anterior (Sistema Electrónico de Atención Ciudadana) como del sistema actual (Sistema Integral de Atención Ciudadana)²¹. La gráfica 13 muestra la evolución de las denuncias recibidas por la SFP de servidores públicos pertenecientes a PEMEX, Pemex Exploración y Producción (PEP), PEMEX Petroquímica, PEMEX Refinación, PEMEX Gas y Petroquímica Básica, PEMEX Logística,

²¹ Las denuncias del Sistema Electrónico de Atención Ciudadana (SEAC) son del año 2000 a 2011, mientras que las denuncias captadas a través del Sistema Integral de Atención Ciudadana (SIAC) van del año 2012 al 2022, sin embargo, en el año 2016 la SFP cambió el SIAC por el Sistema Integral de Denuncias Ciudadanas (SIDECA), por lo que actualmente en medio de recepción de solicitudes es este último (DOF, 2016).

PEMEX Perforación y Servicios, PEMES Transformación Industrial, entre otras áreas de la paraestatal.

Gráfica 13. Denuncias de funcionarios pertenecientes a PEMEX recibidas por la SFP (2000-2022)



Fuente: elaboración propia con información obtenida a través de la solicitud de información con folio 330026522003130, sujeto obligado: SFP.

Además del área de origen de los servidores públicos denunciados, la SFP clasifica la información según la falta administrativa cometida, sin embargo, la información proporcionada por la Secretaría no posibilita la identificación de los casos que estén vinculados directamente con la operación del mercado ilegal de hidrocarburos, pues los tipos de faltas que se detallan son: descuido o falta de atención en las obligaciones; maltrato en la prestación de un trámite o servicio y/o en el ejercicio de funciones; enriquecimiento inexplicable; abuso de autoridad; incumplimiento a leyes, reglamentos y demás disposiciones normativas; uso indebido de recursos públicos; solicitar y o recibir dinero o alguna otra dádiva a cambio de la prestación de un servicio o la realización de un trámite; nepotismo, entre otros.

Por su parte, la Comisión Reguladora de Energía (CRE) tiene como atribuciones las siguientes:

La regulación y el otorgamiento de permisos para el almacenamiento, el transporte y la distribución por ductos de petróleo, gas, petrolíferos y petroquímicos; la regulación de acceso de terceros a los ductos de transporte y almacenamiento de hidrocarburos y sus derivados, y la regulación de las ventas de primera mano de dichos productos; así como

ordenar y realizar visitas de verificación, inspección o supervisión, requerir la presentación de información y documentación y citar a comparecer a servidores públicos y representantes de empresas productivas del Estado y particulares que realicen actividades reguladas, a fin de supervisar y vigilar, en el ámbito de su competencia, el cumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables (CRE, folio: 330010223000054).

Por lo anterior, se puede notar que es la CRE quien puede dar cuenta de establecimientos que incurran en prácticas ilegales en materia de hidrocarburos, sin embargo, la CRE notificó un total de 115 denuncias por delitos relacionados con robo de hidrocarburos²², todas entre el año 2020 y 2022, mientras que entre 2014 y 2019 (o bien, a partir de que la CRE adquirió atribuciones de vigilancia), manifestó un registro de cero casos.

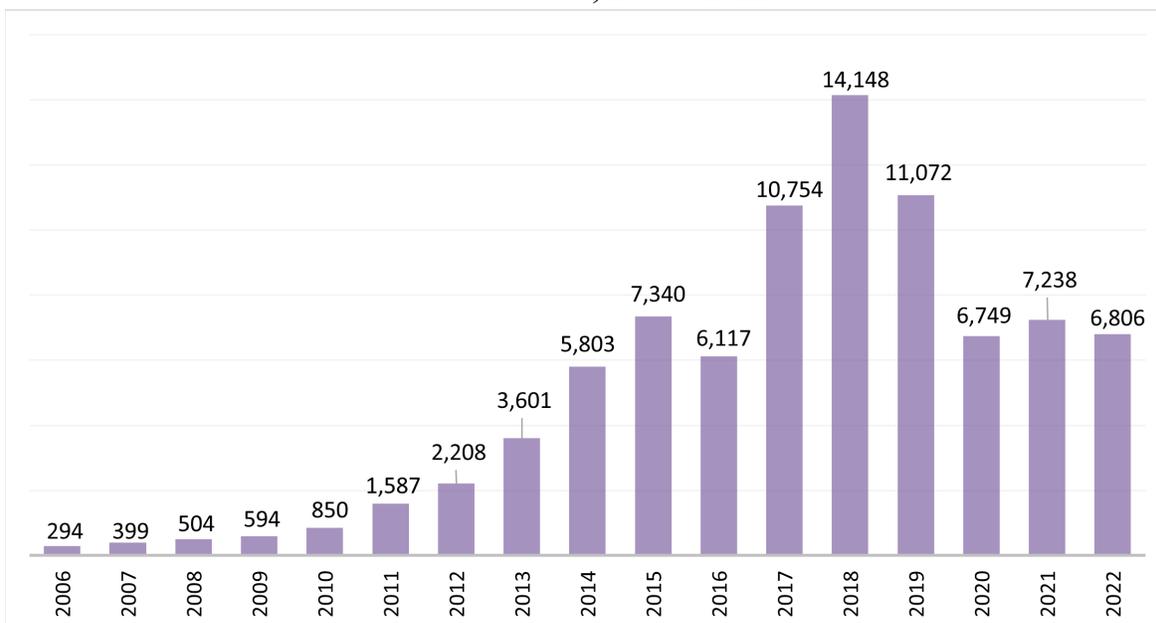
7.2.2. Etapa 2: Sanción

La etapa de sanción de la ECMIH se refiere al fortalecimiento de las acciones punitivas para quien resulte responsable de algún delito relacionado con robo de combustibles. Esta etapa, tal como resaltan las autoridades, requiere amplia coordinación entre distintas dependencias para llevar a cabo labores de inteligencia e investigación para identificar, procesar y sancionar si es el caso, a quienes resulten involucrados en ilícitos en materia de robo de hidrocarburos. En este rubro se puede comparar el número de denuncias, carpetas de investigaciones y sentencias condenatorias relacionadas con el mercado ilícito de combustibles.

La gráfica 14 muestra el número de denuncias anuales presentadas por PEMEX por el delito de robo de hidrocarburos, por un lado, se puede observar que el aumento en las denuncias emitidas por la paraestatal aumenta consistentemente junto con el número de tomas clandestinas detectadas (gráfica 5) siendo el año 2018 el que más tomas clandestinas se registraron (14 mil 910) y, de la misma manera, es el año con mayor cantidad de denuncias (14 mil 148), aunque después de ese año las denuncias disminuyen y se mantiene prácticamente a la mitad (6 mil 806 denuncias en 2022) pese a que las tomas clandestinas aumentaron en el último año (13 mil 946 tomas en 2022).

²² Delitos previstos por el artículo 9, fracción I II, de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos (CRE, folio: 330010223000054).

Gráfica 14. Denuncias presentadas por PEMEX anualmente por delitos de robo de hidrocarburos, 2006 a 2022

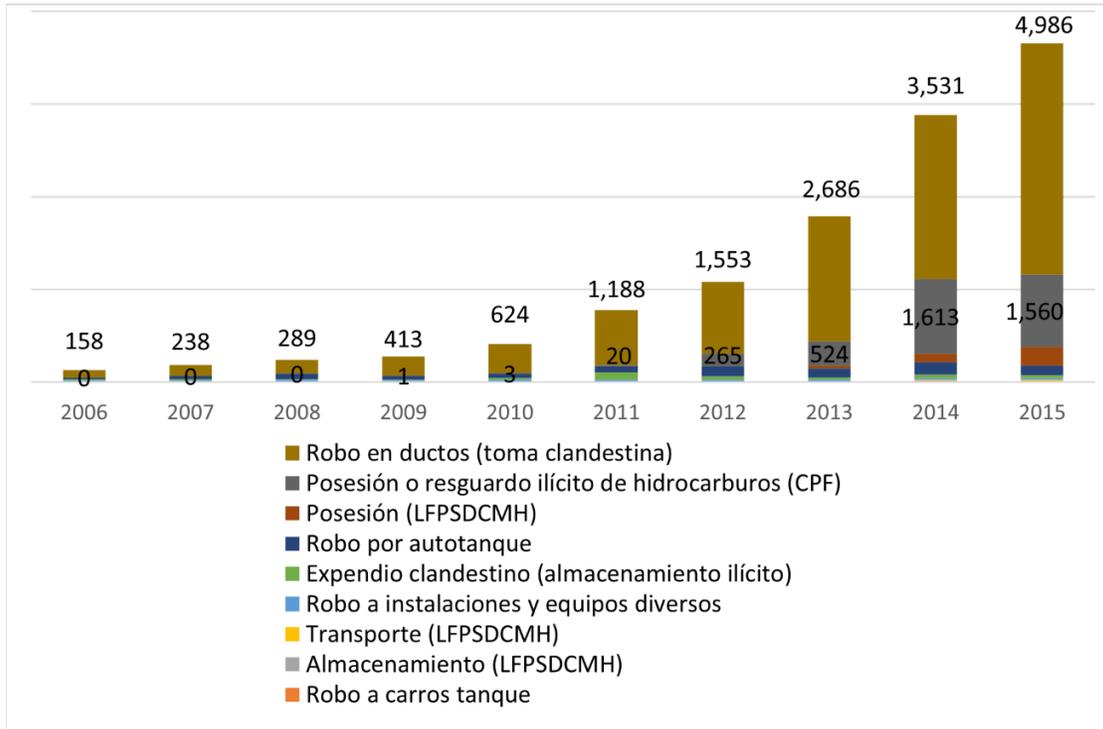


Fuente: elaboración propia con datos obtenidos mediante la solicitud de información con folio 330023823000452, Sujeto Obligado: PEMEX.

También se puede notar que, aunque el robo a ductos es solo uno de los delitos implicados en el mercado ilegal de hidrocarburos, es el ilícito con mayor número de denuncias realizadas por PEMEX. En las gráficas 15 y 16 se aprecia que, además del robo a ductos, las denuncias más numerosas corresponden a posesión de hidrocarburos, expendio clandestino de hidrocarburos, sustracción o alteración de equipos o instalaciones, comercialización, transporte ilegal, entre otros.

La representación gráfica de los tipos de delitos denunciados por PEMEX se realizó en dos partes: de 2006 a 2015 y de 2016 a 2022, esto debido a que en el año 2016 entró en vigor la Ley Federal Para Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos (LFPSDCMH), por lo que la clasificación de los delitos difiere entre ambos periodos. No obstante, se puede notar dos cuestiones: la primera es que la información proporcionada por PEMEX clasifica los delitos como pertenecientes a la LFPSDCMH incluso antes del año 2016, por lo que no hay claridad en los cambios que esta Ley pudiera haber introducido en cuanto a la posibilidad de denunciar otros delitos asociados al mercado ilegal que previamente no estaban reconocidos.

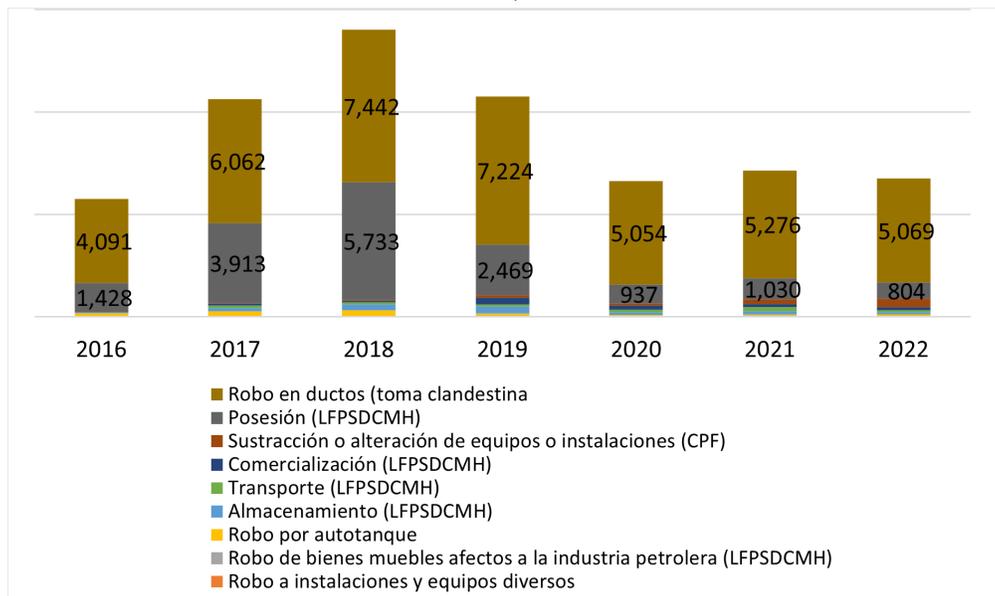
Gráfica 15. Tipo de delitos denunciados por PEMEX relacionado con el mercado ilícito de hidrocarburos, 2006-2015*



*Las cantidades corresponden únicamente al primer y segundo delito con más denuncias (robo en ductos y posesión, respectivamente).

Fuente: elaboración propia con datos obtenidos mediante la solicitud de información con folio 330023823000452, Sujeto Obligado: PEMEX.

Gráfica 16. Tipo de delitos denunciados por PEMEX relacionado con el mercado ilícito de hidrocarburos, 2016-2022*



*Las cantidades corresponden únicamente al primer y segundo delito con más denuncias (robo en ductos y posesión, respectivamente).

Fuente: elaboración propia con datos obtenidos mediante la solicitud de información con folio 330023823000452, Sujeto Obligado: PEMEX.

El segundo punto es que dentro de la amplia diversidad de delitos que conforman el mercado ilegal de hidrocarburos²³, la paraestatal denuncia en su mayoría las tomas clandestinas que se realizan en su infraestructura, pero el resto de los delitos quedan invisibilizados para las autoridades, como es el caso de la compra de combustibles robados, delito para el cual PEMEX únicamente realizó un total de 13 denuncias entre 2006 y 2022 (Solicitud de información con folio: 330023823000452).

Así, aunque el tráfico de combustibles requiera también un amplio mercado de compra y venta ilegal de éstos (pues es de compra y venta ilegal de donde se obtiene gran parte de las ganancias ilícitas), en cuanto a denuncias existe un escaso registro de los delitos mediante los cuales se distribuyen y consumen los combustibles robados. Si bien es cierto que PEMEX no es la única dependencia encargada de denunciar, se puede notar que existe una dificultad para las autoridades de registrar y sancionar todos los rubros que implica este mercado ilícito, pues las personas que compran los hidrocarburos pasan prácticamente desapercibidas para las instancias de seguridad y justicia.

La gráfica 17 representa la cantidad de carpetas de investigación abiertas por la FGR por delitos relacionados con el robo de hidrocarburos²⁴, a través de los datos entregados por la Fiscalía no se puede conocer el delito específico por el que se abrió la carpeta (robo a ductos, compra, almacenamiento, etc.), no obstante, se puede apreciar que las carpetas de investigación se duplicaron a partir del año 2016, o bien, a partir de la creación de la LFPSCMH, sin embargo,

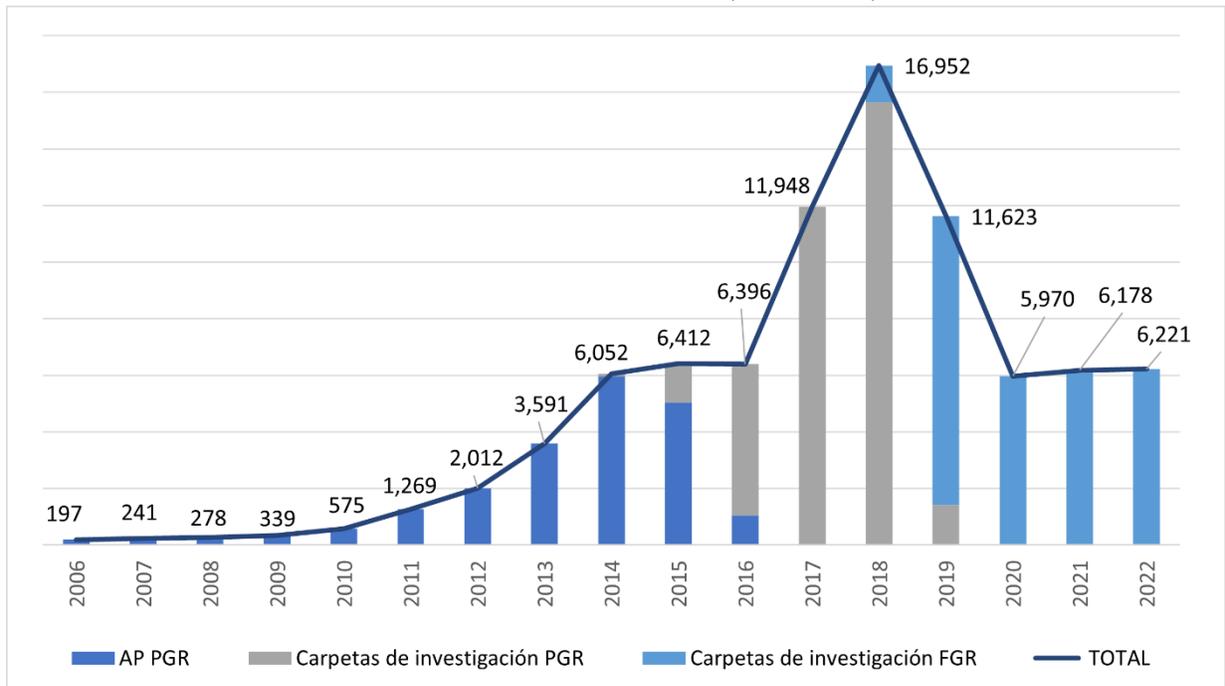
²³ Todos los delitos que cuentan con al menos una denuncia realizada por PEMEX son: posesión, comercialización, transporte, almacenamiento, robo de bienes muebles afectos a la industria petrolera, alteración de sistemas de medición, distribución, aprovechamiento, enajenación o suministro, resguardo, auxiliar o prestar ayuda para la realización de conductas previstas en los artículos 8 y 9 de la LFPSCMH, ocultamiento, adquisición, arrendatario o propietario con conocimiento de toma o derivación clandestina, a quien colabore o consienta se realice en su propiedad algún delito previsto en la LFPSCMH, intercambio o sustitución de sustancias, invasión de áreas de exclusión, negociación, recepción, robo o alteración de marcadores y servidor público con conocimiento de algún delito previsto en la LFPSCMH y no lo denuncie (Solicitud de información con folio: 330023823000452).

²⁴ La FGR se creó en diciembre de 2018, por lo que los datos anteriores a esa fecha fueron sistematizados por la extinta Procuraduría Federal de la República (PGR). En síntesis, los datos de la gráfica 17 se agrupan de la siguiente manera: de enero de 2006 a diciembre de 2016 se cuenta con las “averiguaciones previas” iniciadas por la PGR; de enero de 2014 a enero de 2019 se cuenta con las “carpetas de investigación” iniciadas por la PGR (el cambio entre las averiguaciones previas y las carpetas de investigación tuvo lugar tras la entrada en vigor del nuevo sistema de justicia penal en todo el país a partir de junio de 2016); finalmente, se cuenta con las “carpetas de investigación” iniciadas por la FGR de diciembre de 2018 a diciembre de 2022.

las carpetas disminuyeron desde el año 2019, esto es, una vez que el presidente Andrés Manuel López Obrador entró en funciones así como tras el inicio de la ECMIH.

La disminución de las carpetas de investigación iniciadas por la FGR no significa necesariamente una disminución en la cantidad de delitos asociados al robo de combustibles, pues como se vio en la cifra de tomas clandestinas encontradas (gráfica 5), a partir de 2019 este delito continuó cometiéndose (aunque la cantidad de combustible extraído y de pérdidas económicas fue menor), por lo que la disminución de carpetas de investigación podría reflejar bajo desempeño institucional en materia de persecución de delitos. Si se toma como ejemplo el año 2018, se puede observar que hubo 16 mil 952 carpetas de investigación, así como 14 mil 148 denuncias presentadas por PEMEX, o bien, un número alto de carpetas en comparación con las denuncias; pero por otro lado, en el año 2022 la FGR inició 6 mil 221 carpetas de investigación, PEMEX denunció 6 mil 806 delitos relacionados con robo de hidrocarburos y en ese mismo año se detectaron 13 mil 946 tomas clandestinas, es decir, las carpetas de investigación de 2022 fueron inferiores a las denuncias presentadas por PEMEX y aún todavía más bajas en comparación con las tomas clandestinas contabilizadas por la paraestatal.

Gráfica 17. Averiguaciones previas y carpetas de investigación iniciadas a nivel nacional en materia de hidrocarburos* (2006-2022)

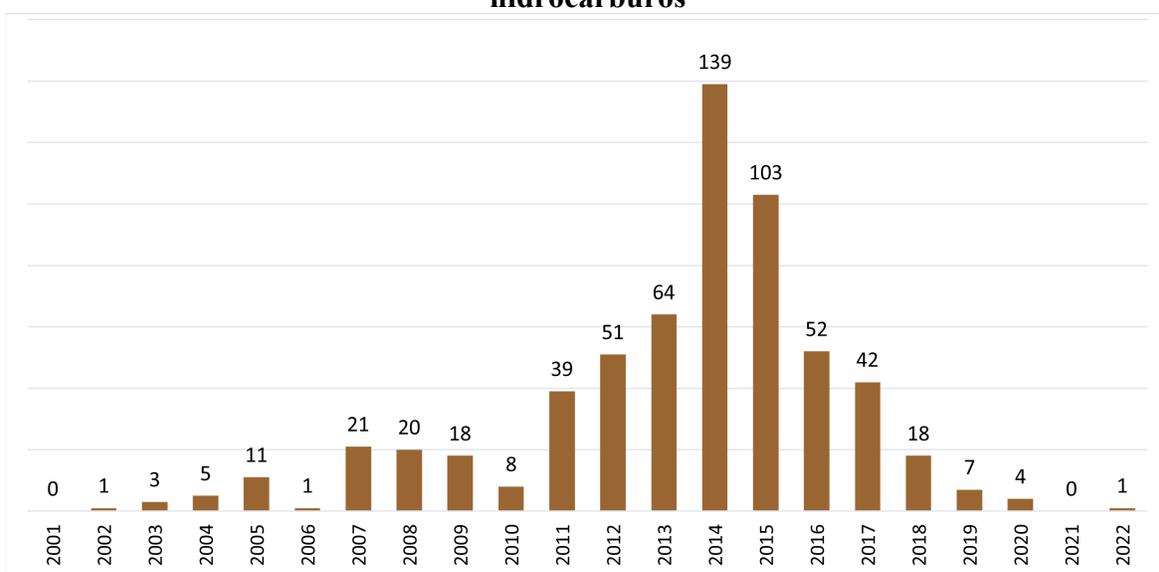


*Las cantidades corresponden a la suma total de AP iniciadas por la PGR, carpetas de investigación abiertas por la PGR y carpetas de investigación iniciadas por la FGR.

Fuente: elaboración propia con datos obtenidos del Portal de Datos Abiertos del Gobierno de la República y mediante la solicitud de información con folio 330024623000295, sujeto obligado: FGR.

Finalmente, en materia de sanción, a través del Consejo de la Judicatura Federal se obtuvo información sobre el número de sentencias condenatorias relacionadas con robo de hidrocarburos a nivel federal²⁵. Este dato evidencia que no hay correspondencia entre el número de delitos cometidos y la sanción de estos, en otras palabras, existe un alto nivel de impunidad para quienes cometen delitos relacionados con robo de combustibles.

Gráfica 18. Número de sentencias condenatorias por el delito de robo de robo de hidrocarburos



Fuente: elaboración propia con datos obtenidos mediante la solicitud de información con folio 330030422004768, sujeto obligado: Consejo de la Judicatura Federal.

7.2.3. Etapa 3: Evaluación

Por último, la ECMIH plantea la evaluación de resultados mediante los siguientes indicadores:

- Capacidad de respuesta institucional derivada tanto del número de ataques a ductos, como las pérdidas por robo de combustible.
- Número de investigaciones iniciadas
- Número de personas detenidas y procesadas

²⁵ El CJF otorgó información sobre asuntos con las siguientes características: “causa penal” en los Juzgados de Distrito y “proceso penal acusatorio” en los Centro de Justicia Penal Federal, así como inculpados e imputados que en la etapa de sentencias se especifique por “robo de hidrocarburos” y que la sentencia sea “condenatoria” (Solicitud de información con folio 330030422004768).

- Número de órdenes de aprehensión obtenidas
- Número de órdenes de aprehensión cumplidas
- Número de bienes asegurados y montos de los mismos
- Número de cuentas y empresas aseguradas y monto de los mismos
- Número de sentencias condenatorias obtenidas

Los indicadores de resultados que se integran dentro del documento de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública reflejan los resultados obtenidos solo mediante una parte de las acciones que se han emprendido desde el gobierno Federal para resolver la problemática de tráfico de hidrocarburos. Además de esto, la evaluación de la ECMIH no contempla indicadores consistentes con los objetivos y acciones implementadas comprendidos dentro de ésta que permitan evaluar no solo los resultados de determinadas acciones institucionales, sino también el impacto sobre las problemáticas que se identificaron como causantes de la dinámica de robo de hidrocarburos (como desigualdad, falta de oportunidades, corrupción de las autoridades, entre otras).

Asimismo, aunque ya se ha presentado el comportamiento de algunos de los indicadores planteados en la evaluación (como número de investigaciones iniciadas, pérdidas económicas por robo de hidrocarburos y tomas clandestinas), no es posible acceder a todos los indicadores para conocer su avance; en los informes anuales de la ENSP se han publicado otros datos relacionados con la Estrategia²⁶, sin embargo, no existe continuidad de la información a lo largo de los tres informes anuales, ya que la temporalidad de los datos publicados varía y los datos mismos no se repiten consistentemente año con año (Primer, Segundo y Tercer Informe de la ENSP, 2020, 2021, 2022).

²⁶ Los datos publicados en el Informe Anual de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública presentan datos como: adiestramiento de agentes en Materia de Salvaguardia Estratégica, hidrocarburo asegurado, tomas clandestinas, contenedores y vehículos asegurados, despliegue de elementos del ejército, patrullajes, operaciones aéreas, alertas reportadas, denuncias anónimas, actos vandálicos, órdenes de aprehensión, túneles y predios ubicados, revisión de vehículos por traslado de hidrocarburos, entre otros (Primer, Segundo y Tercer Informe de la ENSP, 2020,2021,2022).

8. Coordinación entre actores, organismos e instituciones involucradas

La coordinación institucional puede entenderse como “la alineación, voluntaria o forzada, de los recursos y acciones de un conjunto de organizaciones públicas para generar condiciones de coherencia, reducir redundancias y contradicciones entre las políticas que desarrollan, así como para establecer condiciones de certidumbre para el intercambio de recursos que permitan la obtención de un objetivo común (Almaraz, 2019: 53). En el caso de la ECMHI, la coordinación entre distintas dependencias gubernamentales es un elemento clave frente a las múltiples dimensiones que implica el problema de robo de combustibles, como se analizó en el capítulo anterior, este mercado ilegal es un problema de seguridad pública y seguridad nacional y, además, opera con la participación de distintos sectores de la sociedad, por tal motivo, desde el inicio de la Estrategia se planteó la colaboración de alrededor de 15 dependencias gubernamentales, así como de los gobiernos estatales y municipales.

En materia de inteligencia y colaboración entre las instancias de seguridad para desarticular a los grupos de la delincuencia organizada y contener el robo de combustibles se puede saber muy poco debido a la confidencialidad con la que operan esos rubros de la seguridad en México, aunque la poca transparencia y la dificultad para entender el proceso decisorio de las dependencias gubernamentales en materia de organizaciones delictivas ha sido una constante histórica en el país (Almaraz, 2019: 185), esto plantea una dificultad para evaluar la viabilidad del trabajo interinstitucional en materia de robo de hidrocarburos, o bien, el tipo de coordinación entre dependencias como SEDENA, Guardia Nacional, PEMEX, la SSPC, así como las Secretarías estatales y municipales.

A través de las respuestas obtenidas mediante las solicitudes de información se puede apreciar que la colaboración en algunos casos suele ser improvisada, pues los datos sobre operativos de verificación (PROFECO y CRE, folios: 330024523000068 y 330010223000054) no facilitan la identificación de los periodos, lugares y resultados obtenidos en el marco de la ECMIH, es decir, los operativos relacionados con la Estrategia son esporádicos. Además, como se vio en el caso de la UIF (tabla 4) dependencia encargada de investigar delitos financieros relacionados con el robo de hidrocarburos, se observó una colaboración que probablemente se mantuvo únicamente durante los primeros meses de la ECMIH, pues solo durante los tres primeros meses la Unidad notificó cuentas y personas bloqueadas.

Sin embargo, existe la posibilidad de que la información otorgada a través de las solicitudes de información no haya reflejado la coordinación de las instancias por problemáticas en el registro de la información o por deficiencias en la transparencia de su desempeño, no obstante, esto continúa siendo una dificultad al momento de evaluar una política pública.

Capítulo 4: La problemática de robo a nivel local

En el último capítulo se estudia el caso de Puebla por ser una de las entidades con mayor gravedad en materia de tráfico de hidrocarburos. En primera instancia, se revisan algunos indicadores para construir un panorama de la situación de seguridad en general en el Estado; después se ofrecen algunos datos para dimensionar la magnitud del mercado ilegal de hidrocarburos en Puebla y se analizan las circunstancias políticas, sociales y económicas que podrían explicar la dinámica de robo que impera en el Estado.

Finalmente, se realiza un esfuerzo por analizar el problema a nivel municipal en Puebla dada la poca disponibilidad de recursos empíricos sobre el tema. Este análisis de la entidad y de sus municipios se ofrece como un caso que sirve para ejemplificar las particularidades del robo de combustibles a nivel local, así como las necesidades primordiales que requieren ser atendidas desde el ámbito gubernamental, en otras palabras, el caso poblano puede ayudar a analizar si el diseño de la ECMIH contempla las particularidades del robo de hidrocarburos.

1) Importancia del estudio local del fenómeno de robo de hidrocarburos

El problema de robo de hidrocarburos tiene un componente territorial debido a que la infraestructura de PEMEX se localiza solo en ciertas regiones del país. Además de las condiciones geográficas en las que se ubican los ductos, terminales de almacenamiento, refinerías y demás infraestructura de la paraestatal²⁷, existen condiciones sociales, económicas, políticas y culturales de las distintas regiones donde se desenvuelve el mercado ilegal de combustibles, por ende, dada la amplitud de esta problemática, esta investigación se centrará únicamente en el Estado de Puebla con el objetivo de identificar a nivel local la operación de este delito así como la viabilidad de la política pública Federal en la materia.

²⁷ Cabe aclarar que la infraestructura de PEMEX no solo consta de poliductos (mediante los cuales se transportan combustibles ya procesados), refinerías y Terminales de Almacenamiento y Reparto (TAR), además, la empresa paraestatal cuenta con oleoductos (para transportación de petróleo crudo), oleogasoductos, gasoductos (para transporte de Gas Natural o Gas LP), Terminales de Almacenamiento, Terminales Marítimas, Instalaciones Portuarias, entre otras instalaciones (SENER, 2018). No obstante, el mercado ilegal de hidrocarburos se abastece principalmente de hidrocarburos ya procesados, es decir, gasolina, diésel, así como gas LP y gas Natural, por lo que en adelante se prestará especial atención a la infraestructura que es asaltada en mayor medida para obtener estos combustibles.

Como se aprecia en los mapas 2 y 3, los 8 mil 946 km de poliductos, las 73 Terminales de Almacenamiento y Reparto (TAR) y las 6 refinерías con las que cuenta PEMEX se distribuyen en gran parte del territorio mexicano²⁸, aunque no abarcan a todas las entidades y aún entre éstas existen diferencias que explican las dinámicas de tráfico de combustibles. El Grupo Atalaya define siete microrregiones o zonas de muy alta incidencia en el número de tomas clandestinas en el país: Microrregión Salvador Alvarado-Mocorito-Culiacán, Microrregión González-Altamira, Microrregión Silao-Irapuato-Salamanca, Microrregión Acajete-Tepeaca-Acatzingo-Quecholac-Palmar de Bravo, Microrregión Reynosa-Río Bravo, Microrregión Huimanguillo-Cárdenas y Microrregión Tala-Tlajomulco (Grupo Atalaya, 2017).

Mapa 2. Ubicación de infraestructura de petrolíferos en el norte del país*



*Las líneas negras corresponden a los ductos petrolíferos, los puntos verdes son las Terminales de Almacenamiento y los puntos anaranjados las Refinerías. Fuente: CNH, 2023, consultado en: <https://mapa.hidrocarburos.gob.mx/>

²⁸ El portal de la Comisión Nacional de Hidrocarburos detalla sobre la ubicación de los ductos Petrolíferos que “esta capa muestra de manera aproximada y no refleja la ubicación real de los ductos que transportan combustibles en la República Mexicana” (CNH, 2018), sin embargo, al no tener otra fuente de información disponible se empleará la geolocalización proporcionada por esta dependencia.

La división en microrregiones elaborada por el Grupo Atalaya es útil para estudiar las dinámicas de robo de combustibles en función de las zonas con mayor concentración de tomas clandestinas y la extensión territorial que abarcan los grupos de la delincuencia organizada que dominan este mercado ilegal, asimismo, esta división acierta en resaltar que la segmentación de este mercado no se reduce a límites municipales o estatales, estos corredores asentados a lo largo de los poliductos de PEMEX integran más de un municipio y pueden cruzar entre un Estado y otro (Atalaya, 2017).

Si bien es relevante reconocer el aspecto regional del tráfico de combustibles, en adelante se abordará el caso de Puebla debido a que se busca analizar la dinámica delictiva en conjunto con las acciones gubernamentales estatales, tanto las tendientes a atender la problemática como las que pudieron haber incidido en el agravamiento de ésta.

*Mapa 3. Ubicación de infraestructura de petrolíferos en el sur del país**



*Las líneas negras corresponden a los ductos petrolíferos, los puntos verdes son las Terminales de Almacenamiento y los puntos anaranjados las Refinerías. Fuente: CNH, 2023, consultado en: <https://mapa.hidrocarburos.gob.mx/>

2) Dimensiones de seguridad de Puebla

Además de detallar las dimensiones del fenómeno delictivo asociado al robo de hidrocarburos, es importante tener un panorama de las condiciones de seguridad que imperan en Puebla. Para acercarse a conocer las dinámicas de inseguridad de la entidad se recurrirá a información pública oficial proporcionada por el INEGI y el SESNSP, no obstante, cabe señalar que estas cifras oficiales son limitadas debido a que la incidencia delictiva de fuero común tiene una cifra negra²⁹ de más de 90% en el Estado de Puebla desde el año 2012 hasta 2021 (INEGI, 2022: 20).

A pesar de que menos del 10% de los delitos cometidos son denunciados, las cifras sobre algunos delitos de fuero común y fuero federal son útiles para establecer posibles tendencias en la comisión de delitos que, a su vez, pueden asociarse a fenómenos sociales y de violencia. En primer lugar, se encuentra el homicidio doloso, indicador asociado a dinámicas de violencia e inseguridad, tales como la estrategia de confrontación de la delincuencia organizada por parte del gobierno mexicano (Osorio, Baltazar, 2022: 05). Aunque este indicador no refleja una dinámica de violencia homogénea en todas las entidades y a lo largo de la historia, puede servir para ver una tendencia de la violencia homicida en México y en la entidad que nos ocupa.

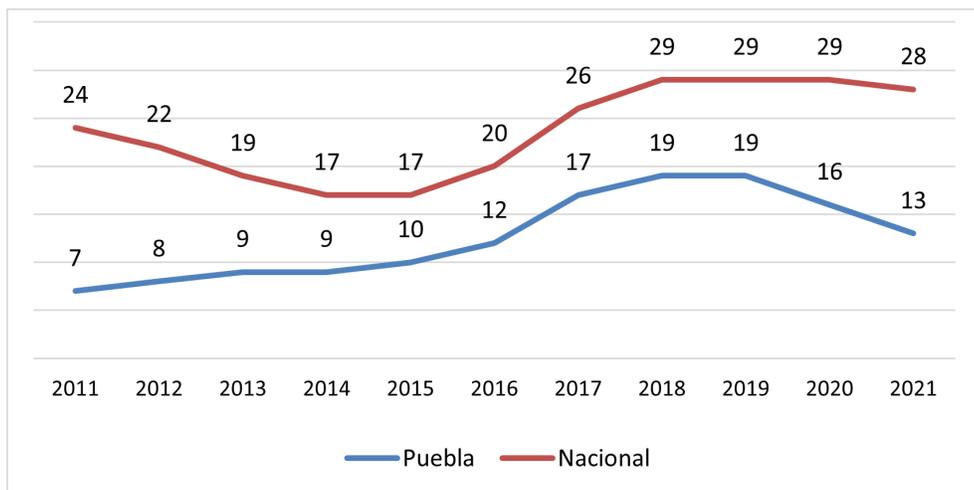
La gráfica 19 refleja que la tasa de homicidios dolosos a nivel nacional es más alta que la tasa calculada en el Estado de Puebla, durante el último año del que se tiene registro³⁰ la tasa nacional significó 15 homicidios más al año por cada 100 mil habitantes en comparación con Puebla, sin embargo, la tendencia de aumento de los homicidios hacia el año 2018 y una posterior disminución para finales de la segunda década del siglo es similar tanto a nivel nacional como a nivel estatal.

Aún y con la disminución de homicidios a partir del año 2020 se puede notar que la tasa de éstos es superior con relación al año 2015 -donde se presentó un nivel bajo de homicidios-, lo que se ha asociado principalmente a la violencia generada por la delincuencia organizada, a ataques perpetrados por ésta, así como a la disponibilidad de armas de fuego provenientes de Estados Unidos (Justice in Mexico, 2021: 11).

²⁹ De acuerdo con el INEGI, la cifra negra “se calcula como la razón de los delitos no denunciados más los delitos denunciados sin carpeta de investigación más aquellos en los cuales no fue especificado si se denunció o si se inició carpeta de investigación, entre el total de delitos por cien” (INEGI, 2022: 20).

³⁰ Los datos publicados por el INEGI sobre homicidios dolosos se publican con un año de atraso por lo que solo se incluyeron cifras hasta el año 2021.

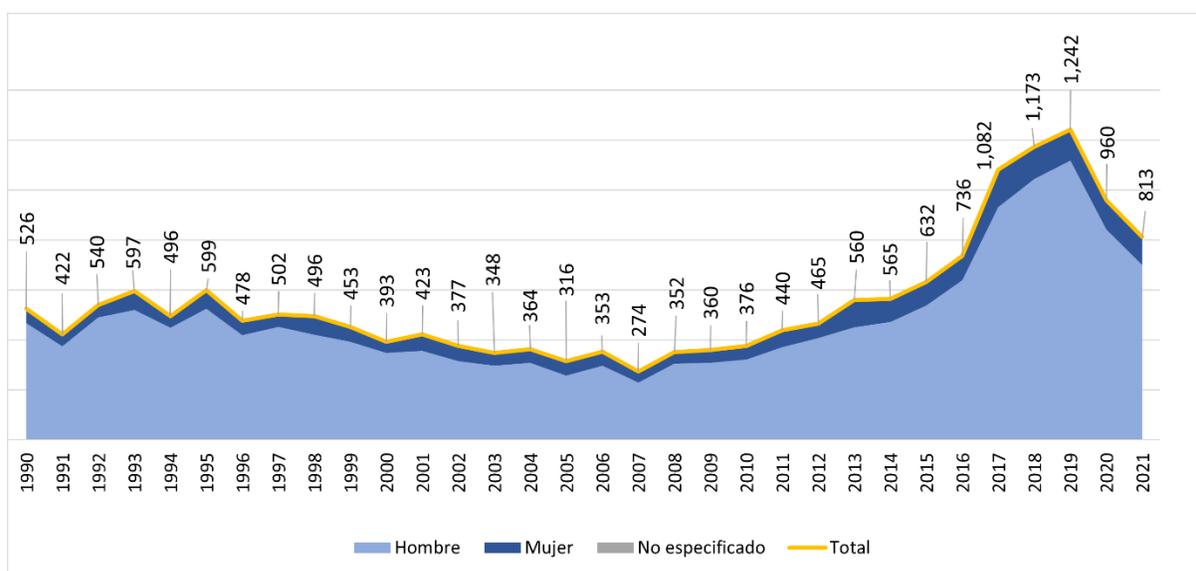
Gráfica 19. Tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes a nivel nacional y en Puebla 2011-2021



Fuente: elaboración propia con datos de INEGI.

Como se ve en la gráfica 20, los homicidios dolosos ocurridos en Puebla tienen una tendencia similar a la tasa de homicidios a nivel nacional, asimismo, los casos correspondientes al sexo “hombre” son significativamente más altos en comparación con las mujeres. El año 2019 fue el más violento para la entidad con mil 242 homicidios (INEGI, 2023) y a partir de 2020 hay un descenso de los casos que, a pesar de la disminución, no llega a los niveles más bajos que hubo en la primera década del siglo.

Gráfica 20. Homicidios ocurridos anualmente en Puebla 1990-2021*

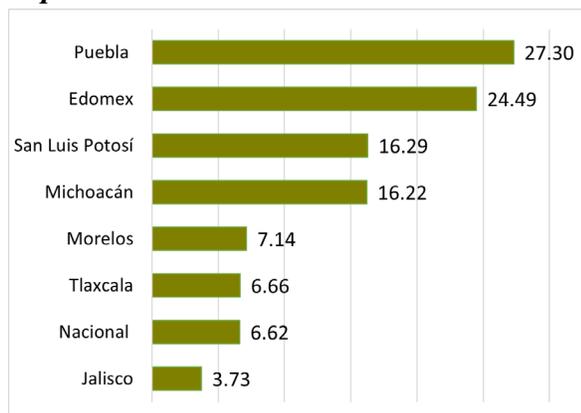


* Las cifras corresponden al total de homicidios. Fuente: elaboración propia con datos del INEGI.

La diversidad de mercados ilegales y de grupos de la delincuencia implica que éstos pueden estar involucrados en la comisión de más de un delito, en el caso de Puebla el robo a transporte de carga es uno de los delitos más recurrentes que se vincula también con la operación de la delincuencia organizada (EnergieA and Grupo Atalaya, 2017). Durante el año 2022 la tasa de carpetas iniciadas por robo a transportista por cada 100 mil habitantes en Puebla fue de 27.30 carpetas, es decir, la más alta a nivel estatal -seguido del Estado de México cuya tasa fue de 24.49, San Luis Potosí con 16.29, Michoacán con 16.22 y Morelos 7.14-, mientras que la tasa a nivel nacional fue de 6.62 (IGAVIM, 2023: 38).

En la gráfica 22 aprecia que la mayoría de los robos a transportistas son cometidos con violencia y, de manera similar a otros delitos como el homicidio doloso, el año 2018 registra un alto número de carpetas de investigación, mientras que ocurre un descenso a partir del año 2019, o bien, en correspondencia con el cambio de gobierno Federal.

Gráfica 21. Tasa de robo a transportista por cada 100 mil habitantes en 2022



Fuente: elaboración propia con cifras del SESNSP.

Gráfica 22. Robo a transportista con y sin violencia en Puebla 2015-2022



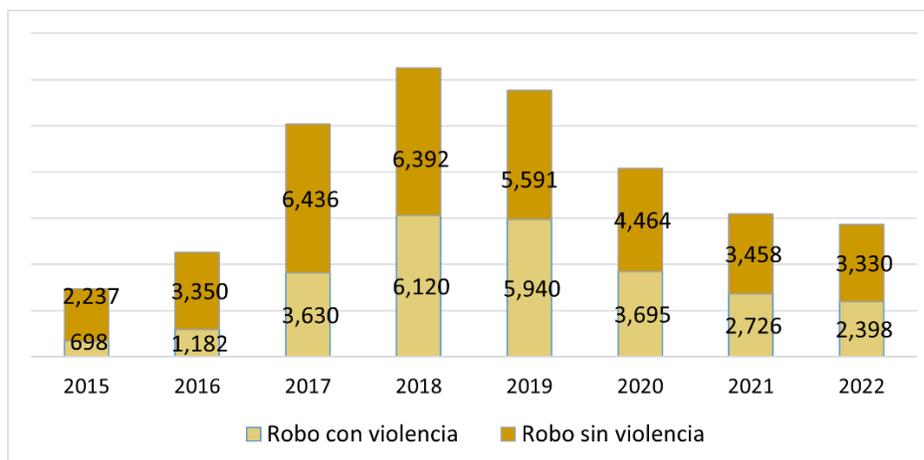
Fuente: elaboración propia con cifras del IGAVIM.

En 2022 los municipios con más carpetas de investigación por el delito de robo a transportista fueron: Puebla (256 carpetas), Tehuacán (39 carpetas), San Andrés Cholula (28), San Pedro Cholula (27), Zacatlán (24), Amozoc (21), Cuautlancingo (20), Atlixco (20), Huauchinango (16), Xicoteppec (14), San Martín Texmelucan (13) y Tepeaca (11) (IGAVIM, 2023: 42); mientras que la mayoría de estos municipios se ubica en la región central de la entidad. Como se profundizará más adelante, puede haber participación de grupos de la delincuencia organizada que, además de robo de hidrocarburos, se dedican al robo a transportista.

De la misma manera, el robo de vehículos se ha asociado al delito de tráfico de hidrocarburos debido a que las unidades robadas se emplean para el transporte de los combustibles sustraídos de manera ilegal (AMIS, 2018). Como se representa en la gráfica 23, los datos disponibles desde el año 2015 muestran que este ilícito se incrementó en la entidad hasta el año 2018 donde alcanzó el mayor número de carpetas de investigación -12 mil 512-, no obstante, a partir de 2019 el robo disminuyó y en el año 2022 se registraron 5 mil 728 carpetas -menos de la mitad en comparación con 2018-.

La variación en el robo de vehículo tiene un comportamiento similar a la variación en el robo de hidrocarburos en Puebla, sin embargo, debido a que el robo de vehículos puede estar asociado a otras dinámicas delictivas y de violencia, no se puede asegurar que, efectivamente, exista una correlación entre la disminución del robo de hidrocarburos y la disminución del robo de vehículos en la entidad.

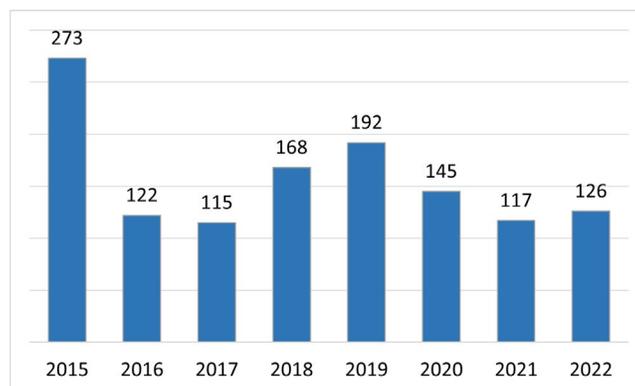
Gráfica 23. Robo de vehículo con y sin violencia en Puebla 2015-2022



Fuente: elaboración propia con datos del SESNSP.

Finalmente, otro de los delitos de alto impacto que vale la pena observar es la extorsión (gráfica 24). La disponibilidad de la información desde el año 2015 dificulta observar una temporalidad más amplia a la que comprende la implementación de la ECMIH (a partir de 2019), lo cual serviría para ilustrar el comportamiento de este delito que, en comparación con otros que se han presentado en este análisis, es muy alto en el año 2015, sin embargo, después de ese registro la extorsión mantiene una variación similar al resto de los delitos, esto es, aumenta hacia 2018 y después desciende en los últimos 3 años.

Gráfica 24. Delito de extorsión en Puebla 2015-2022



Fuente: elaboración propia con datos del SESNSP.

Comprender la dinámica delictiva -explicar sus causas, variaciones y correlación entre más de un delito- requiere un análisis mucho más detallado debido a que el comportamiento de cada delito puede responder a más de una variable explicativa. Además de esta dificultad, como se mencionó en un inicio, no todos los registros de que se dispone reflejan el comportamiento real de los delitos, por lo que casos atípicos como el número de delitos de extorsión en Puebla para el año 2015 podrían reflejar un alto nivel de denuncia producto de un mayor esfuerzo institucional por registrar este delito, en lugar de un incremento real de las extorsiones en la entidad.

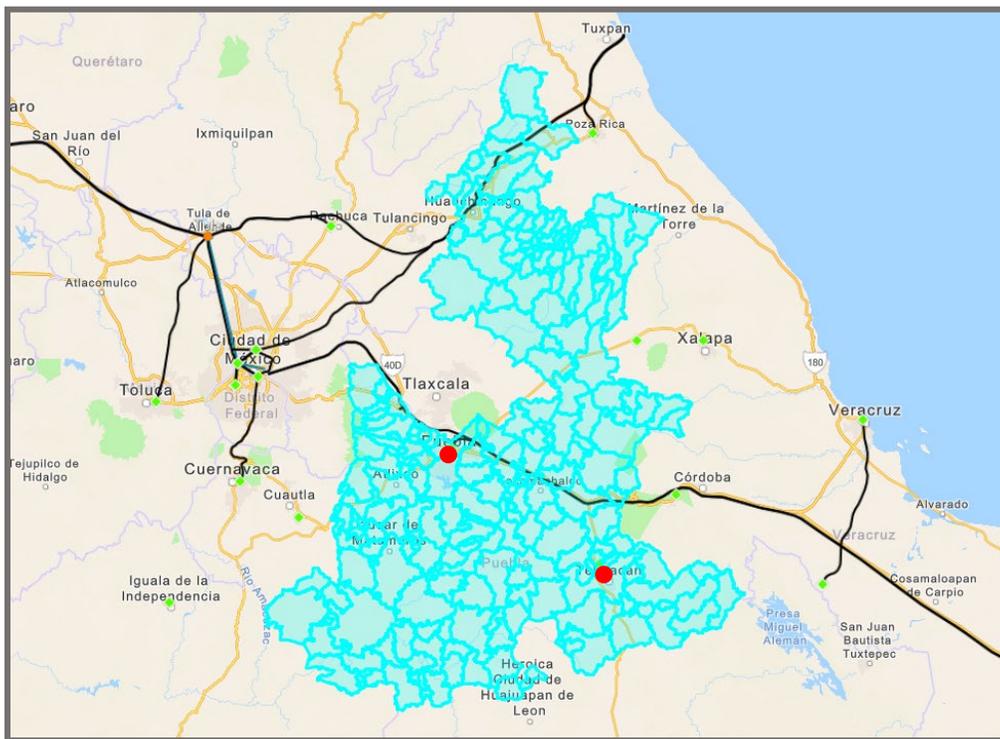
Pese a las dificultades para correlacionar los delitos entre sí y ofrecer explicaciones plausibles sobre su comportamiento, el ejercicio de revisar la tendencia de otros delitos en la entidad sirve para tener un panorama general y contextualizar la situación de violencia e inseguridad a nivel estatal. Además, comparar visualmente el comportamiento de otros delitos -además del de robo de hidrocarburos- muestra que más de un delito tiene un comportamiento similar, es decir, el descenso del robo de hidrocarburos podría corresponder a una tendencia global de descenso delictivo en todo el país vinculado a otros factores -tanto decisiones gubernamentales como otro tipo de variables-, por lo que la estimación del impacto de la ECMIH debe considerar esta variación delictiva nacional.

3) Características del mercado ilegal en la entidad

El Estado de Puebla se integra por 217 municipios (es el segundo Estado con el mayor número de municipios, solo después de Oaxaca que tiene 570), mientras que la infraestructura de PEMEX que se ubica en la entidad se distribuye, como se aprecia en el mapa 5, en la zona norte y centro-sur.

En el centro-sur del Estado se ubica el poliducto Minatitlán-México -cuya longitud es de 596.9 km- y el poliducto Minatitlán-Puebla -con longitud de 438.3 km-; por otro lado, en la zona norte se ubica el ducto Poliducto Tuxpan-Poza Rica-Azcapotzalco -con una longitud de 314.6 km- y el Poliducto Tuxpan-Poza Rica-Tula -que mide 304.2 km- (SENER, 2023). Además, existen dos Terminales de almacenamiento, una se encuentra en el municipio de Puebla (zona centro de la entidad) y la otra en el municipio de Tehuacán (zona sur). Debido a la presencia de este tipo de infraestructura, el robo que se comete en la región es predominantemente mediante tomas clandestinas en ductos de gasolina, Gas LP y Gas Natural.

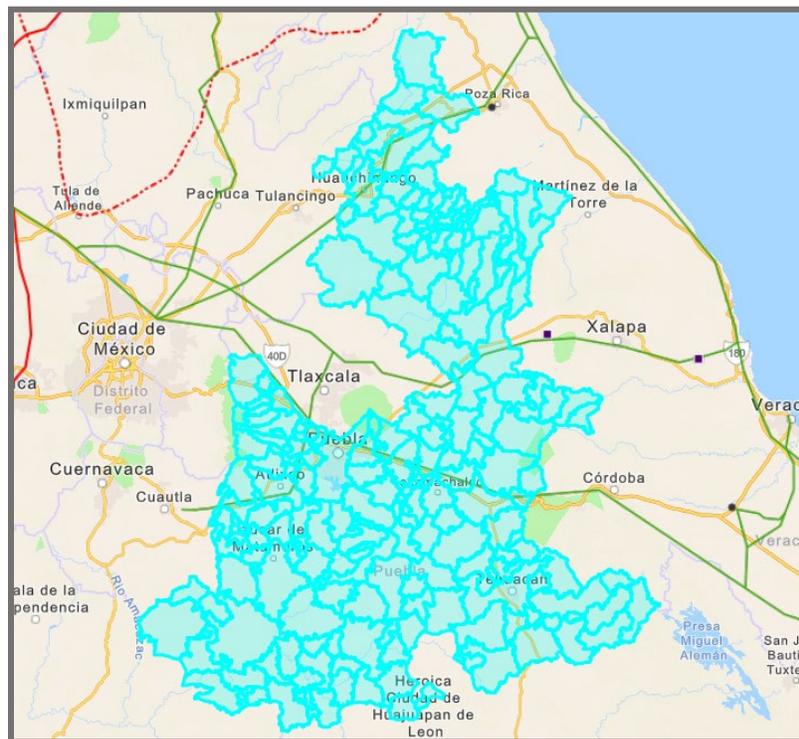
Mapa 4. Infraestructura de petrolíferos en Puebla*



*El sombreado azul representa el territorio de Puebla, las líneas negras identifican los Poliductos y los puntos rojos las Terminales de Almacenamiento. Fuente: CNH, 2023. Consultado en <https://mapa.hidrocarburos.gob.mx/>

En la entidad se ubican también ductos de gas LP y gas Natural³¹, con respecto a estos últimos se ubican cuatro en la entidad, tres pertenecientes a SINTRAGAS y operados por CENAGAS, así como un gasoducto operado por el sector privado³². Los gasoductos operados por CENAGAS son: el ducto Ecatepec-Tuxpan, ubicado al norte de la entidad; el segundo es el tramo Tepeji-Cempoala y atraviesa a la entidad por la zona centro; el tercer tramo corresponde al gasoducto Pedro Escobedo-Minatitlán y se ubica en la zona centro-sur de la entidad (en una ubicación muy cercana a los polductos de Minatitlán-México y Minatitlán-Puebla); finalmente, el gasoducto privado Nativitas Huexca atraviesa de manera vertical el lado oeste del Estado (SENER, 2023).

Mapa 5. Infraestructura de Gas Natural en Puebla*



*Las líneas verdes representan los ductos de Gas Natural de la región. Fuente: CNH, 2023. Consultado en <https://mapa.hidrocarburos.gob.mx/>

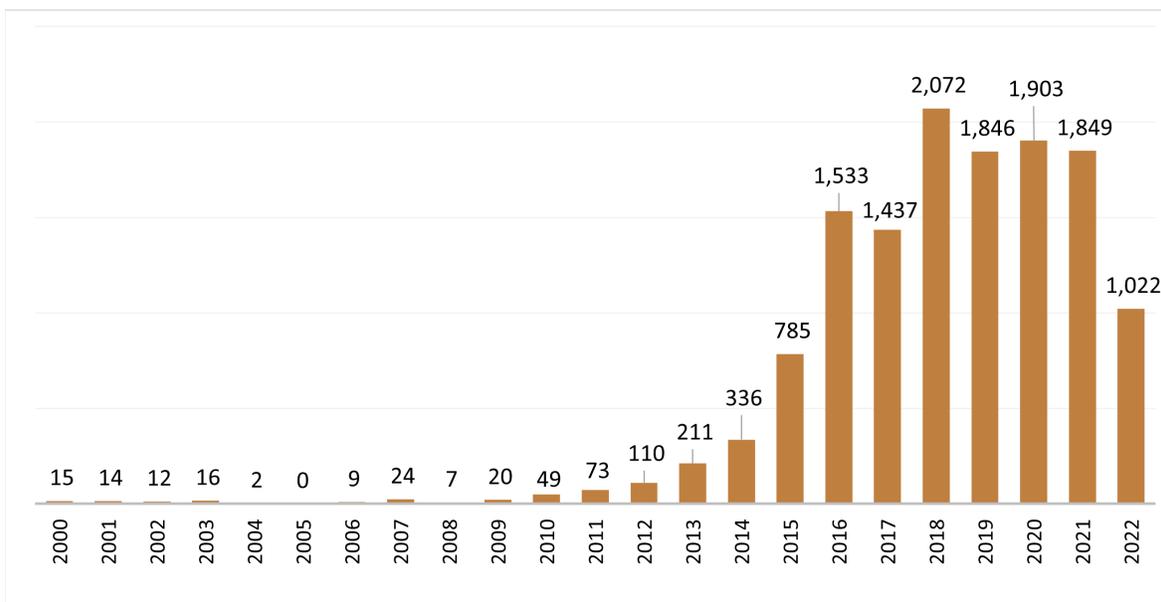
³¹ El robo de Gas LP también forma parte del mercado ilegal de hidrocarburos, especialmente en Puebla hay un tráfico importante de este hidrocarburo (León, 2019), sin embargo, no se encontró información sobre la ubicación geográfica de los ductos de gas LP en el Estado.

³² El Sistema de Transporte y Almacenamiento Nacional Integrado de Gas Natural (SINTRAGAS) se compone de “un conjunto de sistemas de transporte de gas natural interconectados entre sí e integrados para efectos tarifarios” (Gobierno de México, 2023), a su vez, el Centro Nacional de Control del Gas Natural (CENAGAS) se encarga de la gestión, administración y operación del SINTRAGAS (Gobierno de México, 2023).

La dificultad de estimar la magnitud del mercado ilegal de combustibles es mayor a nivel estatal y municipal, la información que proporciona PEMEX únicamente permite conocer las pérdidas económicas a nivel nacional³³ En este sentido, el principal indicador del que se dispone es el de tomas clandestinas detectadas por PEMEX, si bien estas cifras no representan la magnitud de hidrocarburo extraído, sí permite tener una idea de la vulnerabilidad de la infraestructura de PEMEX y, por ende, la facilidad para continuar realizando tomas clandestinas.

La gráfica 25 ofrece datos sobre el número de tomas clandestinas que tuvo un incremento radical en la última década y, a pesar de que en el año 2019 inició la ECMIH, el número de tomas clandestinas se mantuvo prácticamente en el mismo nivel que en 2018 (año con más tomas clandestinas en el Estado). Ahora bien, como ya se analizó en el capítulo anterior, el mayor número de tomas no significa necesariamente mayor cantidad de hidrocarburos robados y mayor cantidad de pérdida económica, por lo tanto, el incremento en el registro de tomas clandestinas podría deberse a cambios en la capacidad de registro de puntos de robo por parte de PEMEX.

Gráfica 25. Evolución de tomas clandestinas en Puebla 2000-2022



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos a través de la solicitud de información con folio: 330023823000453, sujeto obligado: PEMEX.

³³ Probablemente se podría realizar una estimación conociendo la pérdida económica por cada ducto (información que no proporcionó PEMEX), en el caso de Puebla sería útil conocer el desvío de hidrocarburos por cada uno de los ductos que atraviesa el Estado, no obstante, cada ducto atraviesa más de una entidad, además de que se requeriría conocer la magnitud del robo en las terminales de almacenamiento que se ubican en la entidad.

A pesar de la falta de información oficial sobre el problema, durante la última década medios periodísticos y académicos han visibilizado la dinámica de violencia asociada al robo de combustibles que, como se verá a continuación, está ligada a los gobiernos estatales y municipales de Puebla. Por lo tanto, para dimensionar la problemática de este mercado ilegal en la entidad seleccionada se analizará la dinámica política y social de los últimos años en el Estado.

3.1 Gobierno estatal y corrupción

Empleando el indicador de tomas clandestinas se pudo constatar que en Puebla el robo de hidrocarburos fue más visible a partir del año 2011. Este año en el que incrementaron notablemente las tomas clandestinas coincide con el cambio de gobierno estatal y, además, con la transición partidista por primera vez en el Estado, estas condiciones políticas se han asociado como un clima que favoreció la extensión del mercado ilegal de combustibles (Carbajal, 2019), por ende, se revisará brevemente las circunstancias de gobierno de Puebla en la última década.

El Estado de Puebla fue gobernado desde 1933 hasta enero de 2011 por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), por lo que el gobierno de Rafael Moreno Valle Rosas (RMVR) -de febrero de 2011 a enero de 2017 y bajo el Partido Acción Nacional (PAN)- significó la alternancia partidista por primera vez en la entidad tras más de setenta años de gobierno del PRI. A pesar del histórico cambio de gobierno en el Estado, en el sexenio de RMVR ocurre un deterioro de las condiciones de seguridad que se puede explicar, en alguna medida, debido al predominio de prácticas de corrupción entre autoridades estatales y municipales, al debilitamiento de las instituciones locales y a un gobierno autoritario por parte de Rafael Moreno Valle (Huerta, 2020).

La alternancia partidista del año 2011 se da tras un resquebrajamiento de la estructura del PRI en Puebla luego de que el último gobernador priista de la entidad, Mario Marín Torres, se viera involucrado en acusaciones de tortura contra la periodista Lidia Cacho (Ordaz, 2016). Además de esto, Rafael Moreno Valle consiguió el apoyo de la entonces titular del Sindicato Nacional de Trabajadores del Estado (SNTE), Elba Esther Gordillo (tras una ruptura, a su vez, entre la titular del SNTE y su aliado Miguel Ángel Yunes, en ese entonces candidato al gobierno de Veracruz), lo que se tradujo en el apoyo de poderosos sectores como el Sindicato Nacional de Trabajadores del Estado de Puebla a la gubernatura de RMVR (Huerta, 2020: 88).

Tras la salida de Moreno Valle del PRI en 2006, el político poblano se dedicó a consolidar alianzas políticas que lo favorecieron para ser candidato a gobernador de Puebla en 2011 y, además, consiguió la consolidación la alianza electoral denominada “Compromiso por Puebla” (en la que participaron los partidos PRD, Nueva Alianza y Convergencia), aunado a esto, mediante negociaciones políticas se consiguió un desplazamiento de políticos expriistas a la alianza “Compromiso por Puebla”, lo que dio lugar al primer gobierno panista de la entidad en 2011(Huerta, 2020).

Las expectativas de un gobierno democrático y plural en beneficio de la población poblana decayeron desde el inicio del gobierno de Rafael Moreno Valle, el cual estuvo marcado por una serie de medidas autoritarias como las siguientes:

- a) Presentación de una propuesta al Congreso local para “regular las bases y modalidades para el acceso al agua y uso equitativo y sustentable del recurso del agua” (Huerta, 2020: 108). Esta propuesta implicaba la privatización de los sistemas municipales del agua bajo el argumento de que “el Estado no tiene la capacidad presupuestal para realizar inversiones necesarias en materia hídrica” (Huerta, 2020: 109).
- b) Sujeción del poder Legislativo al Ejecutivo. Durante el sexenio en cuestión, el Congreso local (específicamente la LVIII y LIX Legislaturas) aprobó la mayoría de las propuestas del titular del Ejecutivo, tales como una línea de crédito de 7 mil 250 mdp; modificaciones a la Ley de Seguridad Pública de la entidad para proporcionar protección vitalicia a los exgobernadores estatales; la Ley para la Regulación de Protestas y Protección de Derechos Humanos (coloquialmente conocida como “ley bala”) y la aprobación de un gasto excesivo en imagen pública del funcionario RMVR (Huerta, 2020: 112).
- c) Además, en el sexenio de RMVR se contabilizaron numerosos casos de presos políticos y represión social, específicamente se pueden mencionar los casos de represión contra manifestantes del Proyecto Integral de Morelos y contra activistas que se oponían al Parque Intermunicipal (cerca de la pirámide de Cholula) (Huerta, 2020: 113).

Aunado a lo anterior, durante el gobierno de RMVR ocurrieron prácticas de corrupción y opacidad en obra pública, tal como han evidenciado organizaciones como Puebla Contra la Corrupción y la Impunidad. Desde inicios del gobierno hubo contradicciones con relación al discurso de campaña, Rafael Moreno consolidó un gobierno alejado de la ciudadanía y centrado en fortalecer sus alianzas

políticas en beneficio de sus colaboradores más cercanos, en otras palabras, “se reconfirmó el comportamiento de un gobernador cada vez más preocupado por sus relaciones con la clase política nacional y más distante de los grupos que lo apoyaron en su campaña electoral y legitimaron durante su primer año de gobierno” (Meyer, Castillo, Reyes, 2013: 77).

El abandono y debilitamiento institucional en Puebla afectó rubros como la rendición de cuentas, la libertad de expresión, la impartición de justicia y, además, omitió la creciente dinámica de inseguridad asociada al fortalecimiento y diversificación de los grupos de la delincuencia organizada, lo cual ocurrió gracias a la colaboración y protección brindada por las autoridades estatales y municipales (Carbajal, 2020). La Secretaría de Seguridad Pública del Estado fue una de las instituciones involucradas en el delito de robo de hidrocarburos, destacando acusaciones de robo de hidrocarburos contra Marco Antonio Estrada López, exdirector de la Policía estatal y contra el jefe del Grupo de Operaciones Especiales (GOES), Tomás Méndez Lozano. Ambos exfuncionarios fueron detenidos en 2015 en posesión de combustible robado, sin embargo, hasta noviembre de 2018 un juez federal emitió una sentencia de cuatro años de cárcel y una multa de más de 1 mdp (Revista Proceso, 2018).

La detención de los funcionarios señalados implicó también al entonces secretario de Seguridad de Puebla, Facundo Rosas Rosas, quien renunció al cargo en 2015 y fue acusado de encubrir las actividades ilícitas de los funcionarios de seguridad (Revista Proceso, 2018), además, Marco Antonio Estrada acusó que Facundo Rosas recibía diez mdp de pesos por robo de hidrocarburos (León, 2021:156). A pesar de esto, el exsecretario de Seguridad no fue investigado ni sancionado por su probable participación en el robo de combustibles³⁴.

³⁴ Además de las acusaciones por presuntos vínculos de Facundo Rosas con actividades ilícitas que pudieron afectar a PEMEX, el exfuncionario fue responsable de dirigir un operativo el 14 de julio de 2014 para desalojar un bloqueo de la autopista Puebla-Atlixco, en San Bernardino Chalchihuapan, en donde pobladores protestaban para exigir la restitución del servicio de Registro Civil, tras la violenta represión por parte de la policía y el uso de balas de goma para dispersar a los manifestantes, un niño de 13 años resultó muerto y se contabilizaron cientos de personas heridas (Llaven, 2022). Aunado a esto, Facundo Rosas enfrentó cargos por atropellar y matar a una mujer en enero de 2022 en Álvaro Obregón, CDMX; mientras que en julio de 2017 también fue detenido por atropellar a otra mujer de 84 años en Xochimilco, CDMX. Además, el exsecretario de Seguridad estuvo encarcelado por haber formado parte de la operación “Rápidos y Furiosos” (aunque fue exonerado de tal acusación) mediante la cual se introdujeron de manera ilegal armas a México que provenían de Estados Unidos; y más recientemente fue señalado por recibir sobornos del Cártel de los Beltrán Leyva durante el sexenio del expresidente Felipe Calderón, esto en el contexto del juicio realizado en Estados Unidos contra el exfuncionario Genaro García Luna (Alejandro, 2023).

3.2 Desarrollo económico y participación comunitaria

El involucramiento a nivel estatal en el robo de hidrocarburos no solo ocurrió de manera directa, como es el caso de los funcionarios de seguridad estatales que encubrían el robo o participaban en el tráfico de hidrocarburos. Además de esto, el gobierno de Rafael Moreno Valle promovió el desarrollo de inversiones privadas y obras públicas, como la remodelación de la zona de Los Fuertes, la construcción de un teleférico en la misma zona, la remodelación del parque Paseo de los Gigantes, así como del Estadio Cuauhtémoc y la Estrella de Puebla y la creación del Museo Internacional del Barroco, entre otras obras que tuvieron como objetivo generar una imagen de desarrollo en la entidad y algunas de las cuales emplearon excesivos recursos públicos (Huerta, 2020: 131).

El crecimiento de centros económicos en la entidad fue un factor importante que detonó el mercado ilegal de combustibles en Puebla (León, 2021, 152), pues éstos demandaron uso de maquinaria, transporte de carga y, en general, se convirtieron en centros de amplia movilización económica de donde la delincuencia organizada pudo obtener ingresos, ya sea mediante el tráfico de hidrocarburos, pero también mediante delitos como la extorsión o secuestro de empresarios. Si bien el desarrollo industrial, la disponibilidad de carreteras, medios de transporte y una amplia demanda de combustible a bajo costo favorecieron el tráfico de hidrocarburos, esto no significa que las carencias económicas y la marginación en las regiones de Puebla no haya tenido un impacto también en el crecimiento y mantenimiento de las redes de robo, distribución y consumo de combustibles, más adelante se abordará este posible factor.

Entre los centros de desarrollo económico e industrial se puede mencionar el caso de la inversión realizada en el municipio de San José de Chiapa para construir la planta de manufactura de automóviles Audi, la cual propició el robo masivo de hidrocarburos que fueron empleados para los trabajos de limpieza del terreno en los que participaban alrededor de dos mil camiones trabajando sin parar entre 2012 y 2014, periodo en el que se abastecieron de diésel y gasolina robados, lo cual fue posible gracias al manejo de esta operación que estuvo a cargo de Leobardo Soto Martínez, líder de la Confederación de Trabajadores de México en Puebla (León, 2021: 152).

La construcción de la planta de Audi recibió amplia cobertura mediática como una obra benéfica para la entidad a pesar de que se denunció el despojo de tierras a los campesinos, hallazgo de vestigios prehispánicos y la concesiones que el gobierno estatal realizó a la compañía transnacional

para incentivar su inversión, entre las que destaca la supresión del pago de Impuesto Sobre Erogaciones por Remuneraciones al Trabajo Personal por un periodo de doce años cuyo monto se estimó en 120 mdp (Carbajal, 2019: 39).

Aunado a la inversión de la transnacional Audi, se puede mencionar otro tipo de desarrollos económicos e industriales, como la planta de Volkswagen en la ciudad de Puebla, el desarrollo del mercado textil y la industria petroquímica y de autopartes en San Martín Texmelucan, la central de abastos en Huixcolotla (León, 2019: 154). En conjunto, estos desarrollos se convirtieron en centros de amplia movilización económica que atrajeron a la delincuencia organizada e incrementaron la demanda de combustibles robados, sin embargo, esta dinámica requirió de una amplia participación y respaldo comunitario.

En este sentido, además del desarrollo económico, el involucramiento de las comunidades dentro del mercado ilegal es un aspecto relevante del caso poblano. Los eventos de enfrentamiento entre las autoridades y las comunidades dedicadas a robo en la entidad, así como los accidentes que han ocurrido en los municipios del Estado derivado de las tomas clandestinas son indicios de la relevancia que tiene la participación masiva de la población para la expansión y mantenimiento de este mercado a pesar de las estrategias del gobierno Federal, incluso se ha señalado que las autoridades estatales brindaron protección a las redes de robo frente a la intervención Federal (Carbajal, 2019). En otras palabras:

Esta combinación de exclusión, desarrollo y ubicación geográfica estratégica sentó las bases para el tráfico de combustible en Puebla. El robo comunitario de combustible comenzó a organizarse antes de que se involucraran delincuentes experimentados. Muchos de los traficantes de combustible de la comunidad no tenían empleos permanentes, y muchos emigraban. De repente, a través de contactos en ciudades vecinas, empezaron a organizar grupos dedicados al robo de combustible a través de la extracción rudimentaria de oleoductos. Posteriormente, familias enteras encontraron sustento en esta actividad ilícita, y los líderes se convirtieron en benefactores locales (León, 2019: 149).

Otra dinámica que se ha reportado en el mercado ilegal es el posible desplazamiento en el tipo de hidrocarburos robados, esto es, tras la intervención Federal de 2019, en el Estado se incrementó el robo de gas LP luego de que se implementara mayor vigilancia en los ductos de gasolinas, así como cierre de éstos (Rivas, 2023). Aunque no se puede saber el monto robado exacto por entidad (para

corroborar una disminución del robo de gasolineras y un aumento de los volúmenes desviados de gas LP), las cifras nacionales mostraron que, pese a la disminución del robo a partir del año 2018, las toneladas desviadas de gas LP (gráfica 7) superaron la magnitud del robo del sexenio anterior.

Como se ve, el robo de hidrocarburos está vinculado con las necesidades de la población, o bien, del uso de combustibles indispensables tanto para la industria (transporte de carga y zonas económicas) como para el uso doméstico, como es el caso del gas LP. Estas necesidades sumadas a la amplia aceptación de este delito en la región poblana facilitan la permanencia de este ilícito aun contra la intervención Federal, además, como se analizará a continuación, el nivel municipal y su articulación dentro del tráfico de hidrocarburos es relevante para entender tanto la dificultad que enfrentan las políticas Federales, así como parte de la dinámica del robo en Puebla.

3.3 Papel de los municipios en la problemática

Como ocurre en otros contextos de operación de la delincuencia organizada en México, los gobiernos municipales y las corporaciones de seguridad pública de este nivel suelen ser más susceptibles a colaborar con estos grupos armados de manera voluntaria o forzada (Zepeda, Rosen, 2018). En el caso del robo de combustibles en Puebla, tanto la policía municipal como los gobernadores municipales tuvieron un papel importante en la proliferación del robo, existen al menos quince casos de alcaldes ligados al robo de hidrocarburos -ya sea que fueron vinculados con la delincuencia organizada, por lavado de dinero o por posesión de gasolineras que ofrecían combustible robado- (Carbajal, 2019: 43), incluso, Rosario Carbajal (2019) sostiene que la designación de los candidatos a alcaldes durante el gobierno del panista Rafael Moreno Valle ocurrió de manera deliberada desde la administración estatal con el objetivo de tener control de los municipios y sus recursos. Al respecto relata lo siguiente:

Para asegurar la sujeción de los alcaldes se valió de diversos medios, empezando por crear nuevas cabeceras de distrito, y así poder elegir a los candidatos a la presidencia municipal que su coalición ahora llamada “Puebla Unida” abanderaría, la extensión del mandato también fue manejada como una concesión de su persona. Con esto, más la promulgación de decreto que autorizaba a los alcaldes a adquirir créditos hasta por el 25 por ciento de sus ingresos provenientes del fondo de aportaciones para la estructura social municipal, pero también reservando para el ejecutivo estatal la distribución de los ingresos obtenidos

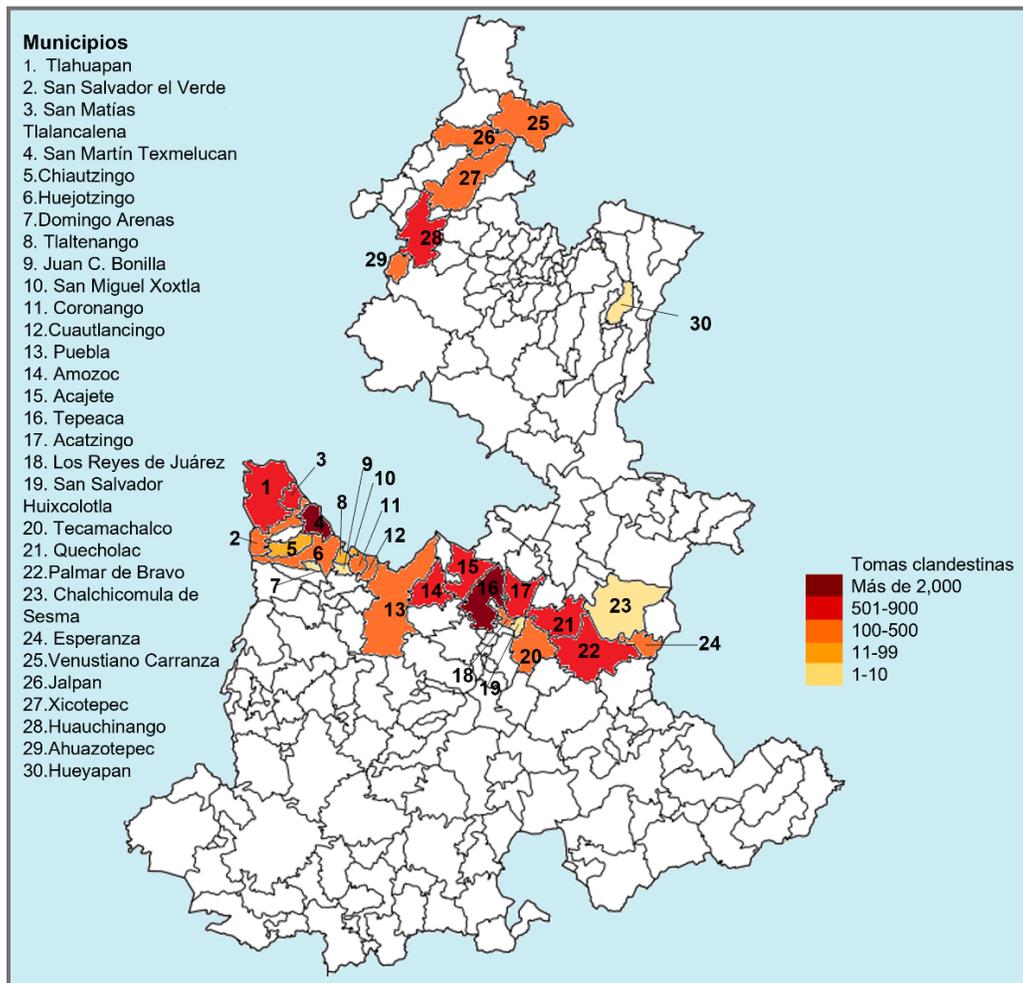
por tales créditos por medio de la creación de un fideicomiso, cuya tarea consistiría en captar y repartir los ingresos de tales créditos (Puebla, 2014) se aseguró el control de los municipios quienes política y económicamente quedaron a su merced (Carbajal, 2019: 41).

El caso más reciente sobre vínculos entre alcaldes y tráfico de hidrocarburos es el alcalde panista Armando Pimentel Gómez, del municipio de Quimixtlán, quien fue gobernador municipal durante el periodo 2018-2021 y a pesar de haber sido acusado desde el año 2018 de tener vínculos con la delincuencia organizada (para cometer robo de hidrocarburos, vehículos y ganado), fue propuesto nuevamente por el PAN como candidato al gobierno de ese mismo municipio, sin embargo, desde el año 2022 el entonces gobernador de la entidad, Miguel Ángel Barbosa, denunció que el exalcalde estaba prófugo y bajo investigación por parte de la Fiscalía estatal (García, 2022).

Como se señaló, en Puebla los municipios con tomas clandestinas están claramente identificados debido a su ubicación a lo largo de los dos ductos de PEMEX que atraviesan la entidad, en el mapa 6 se observa la distribución de las tomas clandestinas a nivel municipal, tanto al norte y al centro de la entidad. Los municipios con mayor número de tomas entre el año 2000 y 2022 fueron: San Martín Texmelucan (2,295 tomas), Tepeaca (2,148 tomas), San Matías Tlalancaleca (853 tomas), Huauchinango (808), Palmar de Bravo (792 tomas), Acajete (764), Acatzingo (636), Tlahuapan (573), Amozoc (557) y Quecholac (550); además, otros 12 municipios tienen entre 500 y 100 tomas, mientras que los otros diez municipios restantes tienen menos de cien tomas (solicitud de información con folio 330023823000453, sujeto obligado: PEMEX)

Al observar el mapa 6 se puede constatar que el problema de las picaduras a los ductos se ha focalizado en pocos municipios que concentran la mayor cantidad de éstas, así, en el año 2018 cuando la entidad registró el mayor número de tomas clandestinas (2,072), resalta el caso de San Martín Texmelucan que concentró 828 tomas, es decir, 39. 96% del total de las tomas anuales de la entidad. Por otro lado, en 2022, o bien el año con el que se observa una disminución más drástica de las tomas desde la implementación de la ECMIH (1,022 tomas), la distribución de las tomas ocurrió de esta manera: 4 municipios concentraron 48.3% de las tomas (San Martín Texmelucan, Tepeaca, Huauchinango y Amozoc con 123, 105, 160 y 105 tomas, respectivamente) y otros veinte municipios el 51.7% restante.

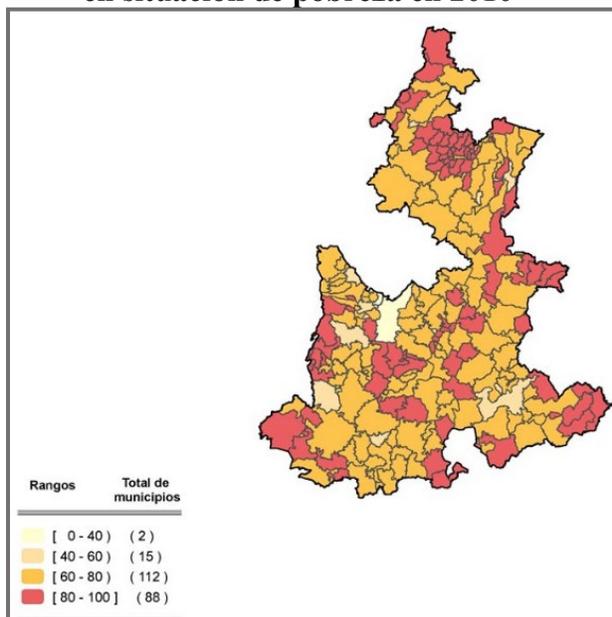
Mapa 6. Tomas clandestinas por municipio en Puebla (total de tomas de 2000 a 2022)



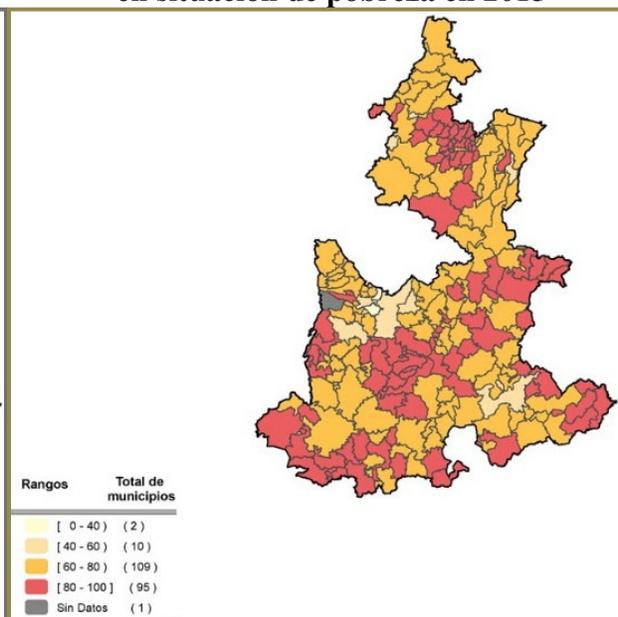
Fuente: elaboración propia con información de INEGI y datos obtenidos a través de la solicitud de información con folio 330023823000453, sujeto obligado: PEMEX.

Además de la concentración de tomas, puede ser útil conocer la distribución de la población en condición de pobreza en el Estado, en los mapas 7 y 8 se observa la concentración de los municipios con mayor porcentaje de población bajo esta condición, los cuales se concentran sobre todo al norte y centro del Estado, además de que de 2010 a 2015 aumentaron los municipios con mayor porcentaje de pobreza.

Mapa 7. Porcentaje de población en situación de pobreza en 2010



Mapa 8. Porcentaje de población en situación de pobreza en 2015



Fuente: Coneval.

El empobrecimiento de las comunidades puede ser un factor que favoreció la participación masiva de la población a lo largo de toda la cadena de robo de combustibles e, incluso, el agravamiento de la pobreza en Puebla se ha asociado a las medidas en materia de política social tomadas por el ex gobernador poblano Rafael Moreno Valle, quien canceló programas sociales enfocados a las familias cuyo sustento era el campo con el fin de eliminar las políticas heredadas por los gobiernos priístas anteriores (León, 2019: 150).

Sin embargo, si se contrasta la información de los mapas 7 y 8 con el mapa de distribución de tomas clandestinas (mapa 6), se ve que los municipios con más tomas clandestinas no son los que concentran el mayor porcentaje de pobreza, aunque es posible que municipios aledaños que no tienen infraestructura de PEMEX en su territorio colaboren en las redes del mercado ilegal distribuyendo o consumiendo hidrocarburos, por lo que es importante considerar tanto el empobrecimiento de la población como los efectos no deseados de la industrialización ocurrida en algunos municipios, en este caso, la atracción de la delincuencia organizada ante los fructíferos ilícitos y mercados ilegales como el robo de hidrocarburos o la extorsión.

Ahora bien, para complementar la idea anterior, se puede resaltar el hecho de que una parte de los municipios ubicados a lo largo de la franja del centro del Estado donde atraviesa el ducto de PEMEX forman parte de la Zona Metropolitana Puebla Tlaxcala (ZMPT) (Gómez, 2023: 71),

desde San Salvador el Verde hasta Acajete (municipios del 2 al 15 de acuerdo con el mapa 6). La ZMPT se caracteriza por la integración de 39 municipios tanto de Puebla y Tlaxcala la que ocurrió un proceso de concentración y crecimiento de la población, integración funcional y económica, así como el predominio de municipio central -en este caso el municipio de Puebla- que integra en su dinámica de expansión a otros municipios contiguos (Gómez, 2023: 82).

Entre las características de esta zona metropolitana, que integra parte de la franja de robo de hidrocarburos en Puebla, resalta un impulso de industrialización que favoreció el desarrollo económico de la región, pues si bien antes de 1950 esta región estaría basada en la producción textil, entre 1960 y 1970 ocurrieron tres procesos importantes que fortalecieron la conformación de la zona metropolitana: la instalación de la planta de metanol de PEMEX en San Martín Texmelucan (en el año 1962), el complejo industrial metalúrgico HYLSA en el municipio de San Miguel Xoxtla (año 1967) y la construcción de la carretera México- Puebla (año 1962) que facilitaría la conexión con la Ciudad de México (Gómez, 2023: 84). Estos desarrollos industriales y de infraestructura repercutieron en la concentración e incremento de la población radicada en esa zona.

La articulación municipal de Puebla dentro de la ZMPT muestra que parte de los problemas que se presentan a nivel local derivan de un proceso regional de desarrollo y urbanización, por ende, la solución de problemáticas de empleo, vivienda, movilidad, entre otros surgidos por la centralización de actividades económicas y de la población, requiere una colaboración entre los tres niveles de gobierno, así como el fortalecimiento de la gestión municipal.

Por lo tanto, aunque municipios como Puebla y Huejotzingo puedan tener capacidades sobresalientes de gobernanza metropolitana³⁵ para atender problemas de financiamiento, gestión del territorio, capacidad de sus gobernantes con relación a la negociación y colaboración metropolitana, queda claro que en materia de seguridad, específicamente en lo concerniente al robo de hidrocarburos, también se requiere una coordinación a nivel regional y entre los distintos niveles

³⁵ Esta atribución se refiere a la capacidad municipal de “generar una dinámica de gestión territorial adecuada, un mayor financiamiento para desarrollar sus actividades y sus proyectos, mejores estructuras de gobernanza que permitan atender diferentes temas e integrar diversos actores no solo en la toma de decisiones, también en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas con alcance metropolitano, mayores niveles de colaboración intermunicipal y con otros niveles de gobierno para aumentar la coordinación y la eficacia de las acciones, y mejorar las formas de representación a través de una mayor profesionalización y concurrencia de actores para la resolución de problemas metropolitanos” (Gómez, 2023: 66).

de gobierno, ya que como se definió desde un inicio, este ilícito es del fuero federal pero la colaboración municipal es importante para dismantelar redes de colusión entre autoridades así como fortalecer sus capacidades de denuncia y prevención del robo en las comunidades.

4. Contraste entre el caso de Puebla y el diseño de la ECMIH

4.1. Necesidades locales

La presencia de grupos de la delincuencia organizada en Puebla es diversa, se han registrado operaciones del grupo Sangre Nueva Zeta y del Cártel Jalisco Nueva Generación (CJNG) (León, 2019: 154), además, medios de comunicación reportan otras quince células delictivas locales como los Bukanas, los Cuijes, los Villegas, los Pelones, los Oaxacos, Banda del Ferras y los Othones localizadas a lo largo de la franja de municipios que se dedican a la extracción de hidrocarburos del ducto de PEMEX (El Sol de Puebla, 2022); la capacidad de expansión de las células locales es más limitada, se mueven en regiones más pequeñas (uno o dos municipios) y se disputan entre sí el control de distintos delitos, como es el caso del robo a trenes, transporte de carga y robo de hidrocarburos.

La diversificación de los delitos cometidos en la entidad, como se ha visto, es posibilitada por la colaboración de las autoridades locales con estos grupos delincuenciales. Los gobernadores municipales y la policía suelen ser parte de la red de robo. Un estudio de caso realizado mediante entrevistas a elementos de la policía municipal de Amozoc evidenció una relación clientelar y de patronazgo entre el presidente municipal en turno y el cuerpo policiaco de dicho municipio, en otras palabras:

El desempeño de la policía municipal depende en gran medida de la disposición que el alcalde tenga para abordar el tema de la seguridad municipal. La administración de recursos incluso de procedencia federal carece de una adecuada vigilancia para determinar que verdaderamente se usen para lo que están destinados. La vocación mostrada por algunos elementos más que contribuir a que su valor como policía aumente solo lo expone a la discrecionalidad de la autoridad cuya vocación estorba. La situación empeora cuando existen indicios de que el alcalde está involucrado activamente en la comisión del delito (robo de hidrocarburos), como es el caso que se está abordando (Miquel, Carbajal, 2021: 54).

La relación entre el gobierno estatal y los presidentes municipales también es estrecha, al menos durante el sexenio del expresidente estatal Rafael Moreno Valle Rosas se mostró el vínculo entre la designación de los alcaldes y el gobierno estatal en turno, sin embargo, este enlace entre los distintos niveles de gobierno no necesariamente favoreció la atención conjunta de problemáticas de inseguridad, por el contrario, la existencia de prácticas clientelares entre los gobiernos y las corporaciones de seguridad dificulta que los policías y presidentes municipales estén en disposición de denunciar y atender la problemática cuando suelen estar sujetos a la decisión de un orden de gobierno superior.

Además de la falta de colaboración en materia de seguridad, también se mostró cómo existen otros procesos sociales y económicos que se relacionan con los problemas de seguridad, en este caso el crecimiento y expansión de la Zona Metropolitana Puebla Tlaxcala (que implicó la centralización de las zonas de trabajo como la industria textil, automotriz y petroquímica) implicó una fuente de delitos lucrativos para la delincuencia organizada, como la extorsión, el secuestro, el asalto a trenes, transporte de carga y el robo de hidrocarburos (pues gran parte de los municipios con tomas clandestinas coinciden con la Zona Metropolitana en cuestión).

Si bien en la mayoría de los procesos de concentración de la población y centralización de los servicios se carece de planeación gubernamental, es importante rescatar mecanismos de gobierno conjunto o regional para atender problemas cuya dinámica se extiende más allá de un municipio o un Estado, pues en la mayor parte de los casos las agendas metropolitanas corresponden más a una agenda federal y estatal (Gómez, 2023: 432) pero como se analizó, el nivel municipal es determinante para la continuidad de problemas como el robo de combustibles.

Para ejemplificar la combinación de procesos y actores se puede mencionar el caso de San Martín Texmelucan, municipio poblano que destaca por ser el que más tomas clandestinas ha tenido hasta el año 2022, este municipio se encuentra dentro de la ZMPT (municipio 4 del mapa 6), se caracteriza por tener extensas áreas urbanas, concentrar un gran número de población y distintos centros industriales. Desde el año 1950 este municipio tuvo un crecimiento importante de su población debido a la institucionalización del “tianguis de ropa” lo que ocasionó la migración de la población dentro del mismo municipio hacia los centros de trabajo, así como población de otros municipios cercanos; otro acontecimiento importante para el crecimiento de su población y su industria fue la construcción de la carretera México-Puebla en la década de 1960 y la construcción

de la planta de Metanol de PEMEX en el municipio, lo que lo convierte en el municipio más importante del corredor industrial Quetzalcóatl de Puebla (Gutiérrez, 2018: 86).

El desarrollo económico de la región ocasionó el crecimiento de la población y su asentamiento en zonas periféricas debido al bajo costo de la vivienda, sin embargo, esto también ha ocasionado riesgos en el municipio debido al uso irregular del uso de suelo, así como afectaciones ambientales por la presencia de la infraestructura de PEMEX, derrames químicos y explosiones ocasionadas por las tomas clandestinas en los ductos. En síntesis:

El crecimiento poblacional provocado por el desarrollo industrial y comercial en San Martín Texmelucan de Labastida (SMTL), generó un crecimiento urbano descontrolado en la ciudad, provocando así, que se permitiera la edificación en zonas que no contaban con las características necesarias para ser habitadas. Estas fueron atractivas principalmente por la disponibilidad de espacio y los bajos costos de adquisición, generando así asentamientos humanos en zonas riesgosas, como el caso de la zona noreste de SMTL.

Los habitantes también juegan un papel importante en la generación del riesgo, ya que por un lado desconocen o minimizan el riesgo que representan los ductos de Pemex, y por otro lado ellos mismos aumentan el riesgo al involucrarse en actividades delictivas, como el robo, venta, almacenamiento y compra de combustible, el cual ha tenido un aumento alarmante en los últimos 7 años, tanto así, que para el 2017, San Martín Texmelucan se convirtió en el primer lugar de robo de combustible en Puebla, superando a los municipios que conformaban el llamado “triángulo rojo y transformando esta zona a la llamada “Franja del Huachicol” (Gutiérrez, 2018: 155).

4.2 Posible impacto de la ECMIH en la entidad

Como se mostró en el capítulo 2, los datos proporcionados por PEMEX señalan un descenso importante de las pérdidas económicas a nivel nacional por robo de combustibles. En el caso de Puebla este descenso se presentó únicamente a través del indicador de tomas clandestinas anuales, las cuales descendieron a partir del año 2019 pero muy poco en comparación con el año 2018 que fue el más grave en cuanto a robo. Mientras que en 2018 hubo 2 mil 72 tomas en el Estado, en los

siguientes tres años las picaduras continuaron en más de mil ochocientas (1,846 en 2018, 1,903 en 2020 y 1,849 en 2021), sin embargo, en el año 2022 el número de tomas fue de 1,022, es decir, en este último año las tomas clandestinas bajaron a menos de la mitad en comparación con 2018.

La dificultad de estimar que el descenso esté correlacionado con la implementación de la ECMIH persiste ante la falta de información sobre las pérdidas económicas a nivel estatal y las acciones puntuales de la ECMIH en cada entidad. Además de esto, la intervención gubernamental a partir del año 2017 en Puebla puede estar asociada al objetivo político de contener la continuidad del PAN en la entidad y además descarrilar la candidatura del exgobernador Rafael Moreno Valle Rosas a la presidencia para las elecciones de 2018 (Carbajal, 2019: 73); esta interpretación proviene de los eventos ocurridos en Puebla que detonaron la intervención federal y una mayor visibilidad a la problemática que estaba enfrentando la entidad. En otras palabras:

El énfasis que por fin se le dio al delito en ese momento reafirma su uso como un ardid para detener la carrera política del ex gobernador, puesto que, como se mencionó párrafos arriba ya había antes una escalada delictiva que no pareció inquietar a nadie; los despojos de vehículos de los que se habló anteriormente, que no pocas veces tenían un mortal desenlace, el crecimiento de la extracción ilegal del combustible, sin mencionar los costos por concepto de daño a las instalaciones que la paraestatal Pemex estaba reportando, las agresiones de otros tipos a los pobladores y dos eventos donde en cambio los pobladores secuestraron a elementos policiales e incluso la inicialmente pasiva presencia del ejército que fue enviado desde el año 2016 y que según testimonios de pobladores solo se reducían a acechar a los pobladores y a realizar retenes en la carretera, dan cuenta de que esta problemática no se buscó atender solo hasta que eso fue útil. Solo entonces fue conveniente enfocar los reflectores hacia los huachicoleros y el lugar donde viven; la Franja del Huachicol (Carbajal, 2019: 74).

De esta manera, el factor político como promotor de la atención del problema podría ser un elemento diferenciador en el resultado de la ECMIH en los diferentes Estados que requiere ser considerada al analizar el impacto de la Estrategia y que pudo haber incidido en los resultados que ha mostrado el gobierno Federal en los últimos años. Asimismo, el posible impacto que se observa en las tomas clandestinas podría deberse a las medidas a corto plazo de la Estrategia que consisten en la presencia de las corporaciones de seguridad en la región, tanto Guardia Nacional, SEDENA

y SEMAR, pues la política social con énfasis preventivo probablemente requiere de una implementación a largo plazo para mejorar las condiciones económicas y sociales de la población de Puebla. En este sentido, la implementación motivada por intereses electorales y políticos, más el hecho de que las acciones que podrían estar ocasionando un impacto positivo en el problema son temporales, supone un riesgo para la continuidad de la atención de la problemática y de la mejora de ésta.

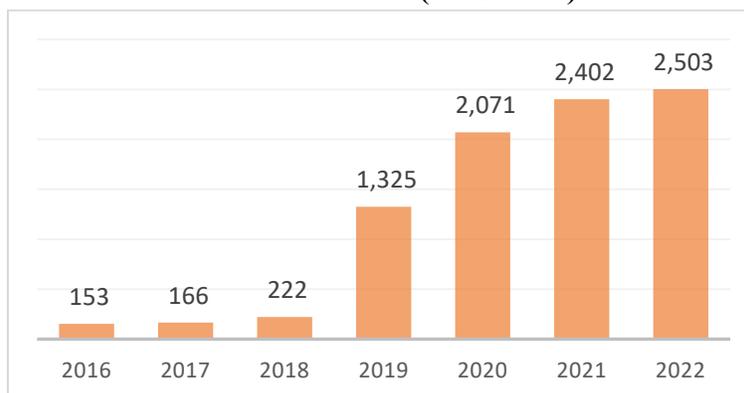
4.3 Retos ante el panorama de gobierno en el Estado

El caso de Puebla y sus municipios muestra algunas de las características más importantes del problema de robo de hidrocarburos: la distribución del robo al interior de la entidad, los municipios con mayor magnitud de robo, el papel de las autoridades municipales y estatales en la dinámica delincriminal, los riesgos derivados de las tomas clandestinas y de la operación de la delincuencia organizada para la población, la dificultad de erradicar un delito que es sumamente normal para los habitantes y las autoridades locales, así como la relación de otros fenómenos (como la metropolización y centralización de desarrollos económicos) con la expansión de los mercados ilegales y la delincuencia organizada.

Frente a este contexto regional donde se desenvuelve el mercado ilegal de combustibles, la Estrategia Federal suele atender algunos factores generales como las condiciones de pobreza de la población y la relevancia de reducir la impunidad para quienes cometen algún tipo de delito, no obstante, una parte de las cifras sobre impartición de justicia mostraron una deficiencia en materia de justicia dado que muy pocos delitos consiguen ser sancionados; por otro lado, los programas sociales implementados a nivel nacional no tienen una definición precisa de la población objetivo a atender que se relacione con los grupos de la población que más participan en este mercado.

El caso de Puebla también mostró cómo al haber una relación entre diferentes tipos de delitos, la mayor atención a uno de éstos, como el robo de hidrocarburos, detonó un efecto de desplazamiento hacia otro tipo de delitos en los que la delincuencia organizada busca ingresos, como el robo a transporte de carga y el robo a los ductos de gas LP. La gráfica 26 representa el incremento de tomas clandestinas de gas LP a nivel nacional, donde éstas se incrementaron a partir del año 2019, o bien, a lo largo de los cuatro años que lleva en operación la ECMIH.

Gráfica 26. Evolución de tomas clandestinas en ductos de gas LP a nivel nacional (2016-2022)



Fuente: elaboración propia con datos de IGAVIM.

Puebla es la entidad que ha reportado el mayor número de tomas clandestinas a los ductos de gas LP, en el año 2021 en esta entidad se encontraron mil 462 tomas de este tipo de hidrocarburo, mientras que en 2022 la cifra descendió a 669 tomas, a pesar de esta reducción, el Estado fue el número uno a nivel nacional en este indicador, seguido del Estado de México (630 tomas en 2022), Veracruz (541 tomas), Tlaxcala (359 tomas) e Hidalgo (252 tomas) (IGAVIM, 2023). Este comportamiento sugiere el desplazamiento de la delincuencia organizada a otros sitios para la extracción de gas LP, además de que la reducción del robo de otros combustibles podría deberse a la presencia de dependencias como GN, SEDENA y SEMAR en ciertos puntos críticos, pero no hay capacidad de vigilar toda la infraestructura de PEMEX.

Aunque la ECMIH resalta la importancia de la coordinación institucional, se observó también que en el caso de Puebla es necesaria la colaboración entre los gobiernos municipales y los estatales, tanto de Puebla junto con otras entidades cercanas, no obstante, al menos en la información pública sobre la operación de la Estrategia, no se conoce cómo es que se integra a los municipios en la solución. Asimismo, dado el riesgo de que el esfuerzo federal se encamine a atender el problema en las entidades en donde el partido que gobierna es cercano al partido del gobierno Federal, esto supone un problema para que en el Estado se de continuidad a la Estrategia y no se continúe agravando el robo y los riesgos para la población.

Conclusiones

A lo largo de esta investigación se trató de responder a la pregunta sobre la viabilidad del diseño de la Estrategia de Combate al Mercado Ilícito de Hidrocarburos, esta cuestión implicó un trabajo doble: primero, emplear distintos recursos explicativos para entender el funcionamiento de un fenómeno delictivo poco abordado desde las ciencias sociales y segundo, reconstruir lo que se ha implementado como ECMIH para identificar su diseño.

Ordenar ambos aspectos fue complejo por la escasez de conocimiento en torno a la dinámica delictiva de robo de hidrocarburos a lo largo del país, así como por la falta de claridad en la información sobre las acciones del gobierno en la materia. Otro reto constante fue no seguir únicamente la narrativa gubernamental porque esto podría constituir una visión parcial de la situación que impera en México, esto a pesar de que la mayor parte de la información disponible sobre la magnitud del robo y las acciones implementadas es proporcionada por las autoridades.

Como resultado de la investigación en los dos sentidos señalados se encontró que la ECMIH prioriza: 1) la prevención del delito mediante la política social que se ha implementado en este sexenio, o bien, la prevención mediante el mejoramiento de las condiciones sociales de la población que podrían estar detonando la participación en el delito; 2) la presencia militar -Guardia Nacional, SEDENA y SEMAR- en instalaciones e infraestructura de PEMEX para inhibir el robo tanto al interior de la paraestatal como a lo largo de los tramos críticos de los ductos por los que circulan los hidrocarburos; 3) coordinación entre distintos niveles de gobierno así como entre las dependencias federales de seguridad para contener el robo e 4) implementación de medidas para mejorar la capacidad de PEMEX en materia de prevención del robo a sus instalaciones.

En contraste con las acciones implementadas por el gobierno Federal a partir de 2018, se pudo vislumbrar que este problema público tiene múltiples dimensiones y factores, desde causas activas, o bien, susceptibles de modificarse, hasta procesos de incremento de agravamiento de la violencia e inseguridad que provienen desde hace dos sexenios y que no se podrían revertir a corto plazo mediante una sola estrategia. También existen distintas dinámicas que se asocian a los contextos locales, como es el caso de Puebla en donde ocurrió un proceso de desarrollo y asentamientos urbanos en zonas marginadas cercanas a la infraestructura de PEMEX, un proceso de colusión de las autoridades municipales con la delincuencia organizada, así como carencias de las comunidades a la par de un desarrollo industrial en una de las regiones donde más se comete robo en el Estado.

Si bien es cierto que una política pública o un programa tiene un margen de acción limitado y la ECMIH no podría atender todos y cada uno de los elementos que se vinculan con la dinámica de robo de combustibles, es de esperar que la Estrategia ofrezca evidencia sobre cómo es que las acciones que se han elegido se vinculan con la posible reducción de la problemática, en este sentido, la parte más endeble (y una de las más importantes en el discurso de la Estrategia) en cuanto a vínculo causal es la parte preventiva de la Estrategia, o bien, la implementación de la política social para modificar las condiciones sociales que favorecen la participación masiva de la población en el delito.

Tampoco hay claridad sobre la contribución de otras medidas en la reducción del problema (como la amplia participación militar para inhibir el delito, detener personas implicadas y decomisar autos, bienes y combustibles), no obstante, el resto de las acciones que se integran en la ECMIH se vinculan más directamente con la operación de PEMEX y su infraestructura, las estaciones de expendio de hidrocarburos y la investigación de los delitos.

Es la evaluación de impacto la que posibilita identificar el grado en que la acción gubernamental incidió -si es que lo hizo- en la reducción del problema, no obstante, tal y como está diseñada la ECMIH resultaría complicado realizar una evaluación del impacto de ésta y distinguir cuáles medidas fueron las que efectivamente consiguieron reducir el problema de robo, la magnitud del impacto, así como los posibles efectos adversos provocados, esto porque no hay un vínculo preciso entre las acciones y los resultados esperados, así como por el hecho de que muchas de las acciones no son públicas en su totalidad, como las labores de inteligencia desempeñadas por las dependencias de seguridad así como los cambios internos en la estructura y manejo de PEMEX.

Aunque la ECMIH se enfoca en un tipo de problema de inseguridad, es importante que tanto esta Estrategia como la de Seguridad Pública pongan énfasis en la delincuencia organizada y su expansión en México traficando y lucrando con una amplia diversidad de delitos, pues el tráfico de hidrocarburos resulta, entre otros procesos, de la diversificación de la delincuencia organizada. Como se vio en el caso de Puebla, la vigilancia de los ductos y la reducción del robo de combustibles en el año 2019 significó un posible desplazamiento del crimen hacia otros ilícitos - hacia el robo de gas LP y de transporte de carga-, lo que muestra el hecho de que el tráfico de combustibles se vincula con un problema de capacidad delincencial y adaptación frente a la intervención de las autoridades.

El conteo de las tomas clandestinas a nivel nacional es uno de los principales indicadores de este problema, puede ser parcial considerar únicamente este dato para afirmar que el problema se ha agravado o ha mejorado, pero a partir de este valor se puede concluir que la infraestructura de PEMEX continúa siendo vulnerable a perforaciones aún y cuando PEMEX, GN o SEDENA logren detectar a tiempo las tomas y se evite una sustracción importante de combustible, esto muestra incapacidad de prevención y más una estrategia reactiva, además de que la reparación de las tomas clandestinas implica también pérdida de recursos.

Cuando se analiza este indicador desagregado a nivel estatal se observa cómo los Estados de Hidalgo, Puebla, Estado de México y Guanajuato -ubicados en el centro del país- concentran el mayor número de tomas clandestinas, lo cual podría deberse a que en esta región hay más presencia de infraestructura de PEMEX en conexión con la Ciudad de México o a que en esta zona es más alta la demanda de combustible robado en las principales carreteras del país, entre otros factores.

Asimismo, el registro de tomas clandestinas posterior a la implementación de la ECMIH tiene un comportamiento diferenciado en las entidades, destacando el caso de Hidalgo por ser el Estado con más tomas clandestinas hasta el año 2018 y el único Estado que empeoró de acuerdo con este indicador, alcanzando la cifra más alta de tomas clandestinas en el año 2022, es decir, en el cuarto año de implementación de la Estrategia. Este caso muestra un efecto diferenciado de la intervención del gobierno Federal, así como la importancia de estudiar el comportamiento de este mercado ilegal a nivel local y la necesidad de contar con indicadores claros para poder estimar los efectos esperados y los no deseados de una intervención.

Desde inicios del año 2019 el gobierno Federal ha dado amplia visibilidad al avance y mejoramiento del combate al tráfico de hidrocarburos, lo cual ha contribuido a que otros actores de la sociedad, como el observatorio ciudadano Instituto para la Gestión, Administración y Vinculación Municipal (GAVIM) den seguimiento a lo reportado por las autoridades en la materia. Dada esta visibilidad resulta poco probable que el problema sea relegado de la agenda pública porque a diferencia de los sexenios anteriores, se tiene mucho más identificada la operación de este mercado ilegal y el papel de PEMEX y otros actores en su funcionamiento.

Ahora bien, el hecho de que el problema público se mantenga en la agenda nacional no se traduce necesariamente en una mejora constante de la situación, aunque a nivel nacional predomine un discurso favorable, a nivel local los municipios y regiones pueden padecer el recrudecimiento de

éste y otros delitos en tanto este mercado ilegal está aparejado a determinadas dinámicas de violencia locales, como es el caso de enfrentamiento entre cárteles rivales en ciertas regiones del país. Es por esto que es necesario consolidar una estrategia a largo plazo que se pueda operar mediante la colaboración de los tres niveles de gobierno, sin la intervención de los incentivos electorales y que logre trascender la colaboración únicamente en los casos en los que hay alianzas partidistas de por medio entre los gobiernos federal y locales.

Garantizar la intervención del gobierno con el objetivo de mejorar las condiciones de seguridad de la población es quizá uno de los aspectos más importantes para tener en cuenta al analizar y mejorar la ECMIH y otras políticas y programas. En el caso de la problemática de tráfico de combustibles se han resaltado los diversos riesgos en los que se involucran las comunidades, los cuales pueden minimizarse ante el hecho de que la población que participa e incluso encubre el delito obtiene beneficios económicos, sin embargo, al analizar este problema con mayor detalle se puede constatar cómo es que las afectaciones impactan a las comunidades en más de un sentido -en materia de seguridad, organización social, medio ambiente, entre otras-.

Tras revisar brevemente el caso de Puebla, cómo su gobierno estatal y municipales se involucraron en el robo de hidrocarburos y cómo es que procesos de corrupción, urbanización, desarrollo económico y debilitamiento de las instituciones estatales favorecieron el crecimiento del robo de hidrocarburos, se pudo vislumbrar la correspondencia de las acciones de la ECMIH frente a la dinámica local. El contraste de ambos aspectos mostró aciertos, como la colaboración entre el gobierno estatal y el federal, pero también la debilidad de la Estrategia al no integrar al gobierno municipal, tanto para fortalecer su capacidad de prevención del delito y evitar su colusión con la delincuencia organizada.

A pesar de que la Estrategia tiene un énfasis preventivo inédito, existe un problema importante en Puebla que consiste en la presencia de un proceso simultáneo de desarrollo industrial y económico a la par de un empeoramiento de las condiciones de seguridad, incremento de la delincuencia y la diversificación de los delitos que se cometen en el Estado. Los municipios de la entidad con mayor desarrollo urbano son los que padecen de más sustracción ilegal de hidrocarburos, lo que muestra la necesidad de que la mejora económica se centre en poblaciones específicas, sobre todo aquellas que quedan marginadas dentro de las áreas urbanas y sin acceso a servicios; siguiendo este argumento, se puede concluir que la política social del gobierno Federal se vería limitada en el

contexto del tráfico de hidrocarburos si es que no se atiende a la población más afectada por este delito.

El Estado de Puebla mantiene el reto de mejorar la seguridad de sus ciudadanos frente a la continuidad del tráfico de hidrocarburos y el desplazamiento de la delincuencia al robo de otros hidrocarburos y al control de otro tipo de delitos. Sin embargo, el estudio de estas problemáticas es sumamente complejo debido a la poca disponibilidad de información existente tanto a nivel estatal y sobre todo municipal, en esta investigación se recurrió a reportajes, artículos, tesis y noticias para reconstruir el proceso de evolución del problema en el Estado, no obstante, persiste un vacío de conocimiento en torno a las afectaciones y reconfiguraciones comunitarias producidas tanto por el mercado ilegal de hidrocarburos así como por la intervención del gobierno Federal en la materia a partir de 2018.

La dificultad de generar y acceder a información precisa sobre este fenómeno delincuencial - incluso para las propias autoridades- supone un reto para la generación de conocimiento y la evaluación del desempeño gubernamental, sin embargo, esta deficiencia también ofrece la posibilidad de desarrollar líneas de investigación que complementen la perspectiva institucional de la problemática, esto es, orienta la investigación hacia el conocimiento de la perspectiva de otros actores involucrados en el problema, principalmente hacia las comunidades que se vinculan más directamente con la situación de inseguridad y con los efectos de la ECMIH.

Esta investigación contribuyó a transparentar, ordenar y visibilizar la respuesta de las autoridades ante las necesidades de seguridad que ocasiona un delito en particular, lo cual es necesario para ofrecer una perspectiva externa y complementaria a la narrativa institucional. Al momento de iniciar este trabajo, la ECMIH tenía dos años de haber iniciado, mientras que al finalizar transcurrieron cuatro años, por lo que además del análisis de diseño, se mantiene pendiente analizar el avance en su implementación y sobre todo el impacto. Como se pudo apreciar a lo largo de este trabajo, conocer cómo está diseñada una política pública o programa es una tarea exhaustiva, pero no agota la revisión del trabajo institucional.

La urgencia de dar continuidad al análisis tanto del problema de robo como de la Estrategia del gobierno Federal es mayor al notar que el discurso oficial ofreció una postura de victoria a tan solo unos cuantos meses de implementada la ECMIH, que se ha mantenido luego de cuatro años y por encima de la evidencia que sugiere que el problema no ha desaparecido y en ciertos casos -como

el Estado de Hidalgo- ha empeorado. Minimizar el hecho de que el problema persiste podría llevar al abandono de la atención por parte de otros actores de la sociedad y del mismo gobierno, de ahí la relevancia de esta investigación y, sobre todo, de las próximas exploraciones en torno al delito.

Bibliografía

Publicaciones académicas:

- Aguilar, Luis. (1993). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar, Luis. (Comp.). (2010). *Política Pública*. Biblioteca Básica de Administración Pública.
- Almaraz, Bernardo. (2019). *El reto de la Coordinación Interorganizacional. El caso de la Política Pública de Seguridad Nacional en México*, INAP.
- Astorga, Luis. (2016). *El siglo de las drogas. Del Porfiriato al nuevo milenio*. Penguin Random House.
- Atuesta, Laura; Pocaroba, Alejandro y Nava, Darina. (2022). *Presencia criminal en México 2020*. En Plataforma de Proyección de Datos Abiertos del Programa sobre Política de Drogas, CIDE, recuperado el día 18 de agosto de 2022 de <https://ppdata.politicadedrogas.org/#ppd.gc>
- Auditoría Superior de la Federación (2011). Análisis y Evaluación de las Políticas Públicas. En Roberto Salcedo (Comp.). *Evaluación de políticas públicas* (pp. 52-70). Biblioteca Básica de Administración Pública.
- Birkland, Thomas. (2007). Agenda Setting in Public Policy. En Frank Fischer et al (editors). *Handbook of Public Policy. Analysis Theory, Politics and Methods* (pp. 63-78), CRC Press, EUA.
- Bustelo, María (2011). La evaluación en el marco del análisis de políticas públicas. En Roberto Salcedo (Comp.). *Evaluación de políticas públicas* (pp. 185-252). Biblioteca Básica de Administración Pública.
- Carbajal, María del Rosario. (2019). *Administración del miedo por medio del uso de la utilidad política de perseguir a un enemigo político*. Caso Franja del Huachicol. Tesis de Maestría. BUAP.
- Cavazos-Arroyo, Judith, Pérez-Armendáriz, Beatriz, & Mauricio-Gutiérrez, Amparo. (2014). *Afectaciones y consecuencias de los derrames de hidrocarburos en suelos agrícolas de Acatzingo, Puebla, México*. Agricultura, sociedad y desarrollo, 11(4), 539-550. Recuperado en 16 de junio de 2023, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-54722014000400006&lng=es&tlng=es.
- Cejudo, Guillermo. (2008). *Discurso y políticas públicas: enfoque constructivista*. Documento de trabajo número 205, CIDE.
- Curzio, Leonardo. (2007). *La seguridad nacional de México y la relación con Estados Unidos*. CISAN-UNAM.
- Dammert, Lucía. (2012). Seguridad ciudadana y cohesión social en América Latina, en *Colección de Estudios sobre Políticas Públicas Locales y Regionales de Cohesión Social*. Programa URB-AL III.

EnergeA and Grupo Atalaya. (2017). Estudio para analizar la problemática de seguridad física en las instalaciones del sector hidrocarburos y emitir recomendaciones para el reconocimiento de costos por concepto de seguridad que la Comisión Reguladora de Energía lleva a cabo en sus procesos de revisión tarifaria.

Gómez, David. (2023). *Capacidades institucionales de los gobiernos locales para la coordinación metropolitana en México*. Tesis de doctorado. UNAM.

González, Samuel. López, Ernesto. Yáñez, José. (1994). *Seguridad Pública. Problemas, perspectivas y propuestas*, UNAM.

Gutiérrez, Blanca. (2018). *Urbanización y riesgo al noroeste de San Martín Texmelucan de Labastida por infraestructura de PEMEX (1970-2018)*. Tesis de Maestría. BUAP.

Hill, Heather. (2018). Comprender la implementación: Los recursos de los burócratas de nivel de calle para reformar. En Mauricio Dussauge, Guillermo Cejudo y María Pardo (Edit.). *Las burocracias al nivel de calle, una antología* (pp. 116-149). CIDE.

Huerta, Jonatan. (2020). *Rafael Moreno Valle Rosas. La encrucijada de la alternancia y autoritarismo en Puebla 2011-2017*. Tesis de Maestría. BUAP.

Internacional Crisis Group. (2022). *Cómo enfrentar un problema de combustible: huachicoleo y violencia en México*. Informe N°46 Ciudad de México/Nueva York/Bruselas.

James, Thomas; Jorgensen, Paul. (2021). Conocimiento de las políticas públicas, formulación de las políticas públicas y cambio: revisión de una cuestión fundamental, en Héctor R. Arámbula Quiñones (comp.), *Políticas públicas: perspectivas para el análisis y el diseño* (pp. 479-517). Biblioteca Básica de Administración Pública.

Jann, Werner; Kai, Wegrich. (2007). Theories of the Polity Cycle. En Frank Fischer et. Al. (Ed.) *Handbook of Public Policy. Theory, Politics and Methods* (pp. 43-62). EUA: CRC PRes.

Jones, Nathan; Sullivan, John. (2019). *Huachicoleros: Criminal Cartels, Fuel Theft, and Violence in Mexico*. Journal of Strategic Security, 12(4), 1–24. <https://www.jstor.org/stable/26851258>

Laura Y. Calderón, Kimberly Heinle, Rita E. Kuckertz, Octavio Rodríguez Ferreira, y David A. Shirk (eds.). (2021). *Organized Crime and Violence in Mexico: 2021 Special Report*, Justice in Mexico, University of San Diego. <https://justiceinmexico.org/wp-content/uploads/2021/10/OCVM-21.pdf>

León, Samuel. (2021). *Mexico's Fuel Trafficking Phenomenon. Analysing an emerging black market*, Springer International Publishing.

Llano, Manuel; Flores, C. (2017). *Ductos, ¿por dónde circulan los hidrocarburos en México?* [mapa]. Escala 1:3,500,000. México: CartoCrítica / Fundación Heinrich Böll.

Mainwaring, Scott; Aníbal Pérez-Liñán. (2019). *Democracias y dictaduras en América Latina. Surgimiento, supervivencia y caída*. FCE, INE.

Méndez, José. (2020). *Políticas Públicas. Enfoque estratégico para América Latina*. FCE-COLMEX.

Merino, Mauricio (2011). Sobre la evaluación de políticas públicas. En Roberto Salcedo (Comp.). *Evaluación de políticas públicas* (pp. 169-184). Biblioteca Básica de Administración Pública.

Merino, Mauricio. (2013). *Políticas Públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*. CIDE.

Meyer Rodríguez, J. A., Castillo Durán, J. L., & Ríos Calleja, C. I. (2013). *Comunicación política y opinión pública: el caso del primer gobierno de alternancia política en Puebla*. Global Media Journal México, 10(19), 69-84.

Miquel Hernández, Monserrat; Carbajal, María del Rosario. (2021). *Clientelismo y seguridad pública: el caso del municipio de Amozoc, Puebla*. Intersticios sociales, (22), 237-262. Epub 03 de noviembre de 2021. Recuperado en 13 de mayo de 2023, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2007-49642021000200237&lng=es&tlng=es.

Montero, Juan. (2012). *La estrategia contra el crimen organizado en México: análisis del diseño de la política pública*. Perfiles Latinoamericanos, (39), 7-30. [fecha de Consulta 14 de abril de 2022]. ISSN: 0188-7653. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11523035001>

Ochoa, Marisol. (2020). *La aparente lógica del caos. Tamaulipas, un estudio de caso: 2006-2015*. UNAM-IIS.

Osuna Llana, José Luis, & Bueno Suárez, Carlos. (2013). *Evaluación del diseño de políticas públicas: propuesta de un modelo integral*. Revista del CLAD Reforma y Democracia, (57), 37-66. [fecha de Consulta 14 de Octubre de 2022]. ISSN: 1315-2378. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357533689002>

Pérez, Ana. (2011). *El cártel negro. Cómo el crimen organizado se ha apoderado de PEMEX*. Grijalbo.

Peschard Mariscal, J., Salazar Rebolledo, M., & Olea Gómez, O. (2020). *¿Qué sabemos del robo de combustible en México? Claroscuros de un delito que no cede*. Revista Mexicana De Ciencias Políticas Y Sociales, 66(241). doi:<http://dx.doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2020.241.75273>

Salcedo, Roberto (2011), *Evaluación de políticas públicas*. Biblioteca Básica de Administración Pública.

Samir, Hanna; Rosen, Jonathan. (2019). *Ilicit Markets, Organized Crime, and Global Security*. Palgrave Mcmillan.

Schneider, Anne; Sidney, Mara. (2021) ¿Qué sigue en el diseño de la política pública? En Héctor R. Arámbula Quiñones (com p.). *Políticas públicas: perspectivas para el análisis y el diseño* (pp. 203-231). Biblioteca Básica de Administración Pública.

Trejo, Guillermo; Ley, Sandra. (2022). *Votos, drogas y violencia. La lógica política de las guerras criminales en México*. Editorial Debate.

Valdivia, Jorge. (2020). *Desabasto, oportunidades perdidas, mentiras y muerte en la guerra contra el huachicol*. Análisis Plural, primer semestre de 2019. Tlaquepaque, Jalisco: ITESO.

Weiss, Carol. (2015) La interfaz entre la evaluación y las políticas públicas. En Claudia Maldonado y Gabriela Pérez (Comp.). *Antología sobre evaluación. La construcción de una disciplina* (pp. 143-178). CIDE.

Zepeda, Roberto. Rosen, Jonathan. (2018). Violence in Mexico: An examination of the Major Trends and Challenges. En Hanna Kassan Jonathan D. Rosen, *Violence in the Americas* (Capítulo 8). Maryland, Lexington Books.

Leyes y documentos gubernamentales:

Cámara de Diputados. (1917, 05 de febrero). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. DOF. Última reforma publicada el 06 de junio de 2023. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

__, (1999, 7 de noviembre). *Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada*. DOF. Última reforma publicada el día 20 de mayo de 2021. Recuperado el día 26 de junio de 2022 de: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/101_200521.pdf

__, (1999, 17 de mayo). *DECRETO por el que se reforman diversas disposiciones en materia penal*, Recuperado el día 25 de junio de 2022 de: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpf/CPF_ref75_17may99.pdf

__, (2005, 31 de enero). *Ley de Seguridad Nacional*. DOF, última reforma publicada el 20 de mayo de 2021. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSN.pdf>

__, (2009, 02 de enero). *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*. DOF, última reforma publicada el 25 de abril de 2022. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP.pdf>

__, (2011, 24 de octubre). *DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Penal Federal, del Código Federal de Procedimientos Penales y de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada*. DOF. Recuperado el día 25 de junio de 2022 de: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpf/CPF_ref109_24oct11.pdf

___, (2016, 12 de enero). *Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos*. DOF. Última reforma publicada el día 12 de noviembre de 2021. Recuperado el día 26 de junio de 2022 de: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPSDMH.pdf>

Dirección Corporativa PEMEX. (2018). *Libro Blanco. Diseño y Aplicación de la Estrategia Integral de Salvaguardia para Petróleos Mexicanos y sus Empresas Productivas Subsidiarias*. Periodo 2012-2018.

Gobierno de México (2014, 16 de abril). *Acuerdo mediante el cual el Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos aprobó las modificaciones al Estatuto Orgánico de Petróleos Mexicanos*. Recuperado el día 12 de agosto de 2022 de: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5341068&fecha=16/04/2014#gsc.tab=0

___, (2018). *Estrategia Nacional de Seguridad Pública*. https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/1/2019-02-01-1/assets/documentos/Estrategia_Seguridad.pdf

___, (2021). *Estrategia Nacional de Seguridad Pública*. Segundo Informe Anual. https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/3/2021-05-06-1/assets/documentos/Segundo_informe_Estrategia_Nacional_Seguridad_Publica.pdf

PEMEX. (2022). Informe de Resultados al segundo trimestre de 2022. Recuperado el día 22 de agosto de 2022 de <https://www.pemex.com/ri/finanzas/Paginas/resultados.aspx>

Presidencia de la República (2019, 19 de enero). Conferencia de prensa encabezada por el presidente Andrés Manuel López Obrador. Versión estenográfica de la conferencia en Palacio Nacional acerca de la explosión ocurrida en un ducto en Tlahuelilpan, Hidalgo. Recuperada el día 18 de octubre de 2022 de <https://www.gob.mx/presidencia/prensa/conferencia-de-prensa-encabezada-por-el-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-19-de-enero-de-2019>

Secretaría de Gobernación. (2019). *Plan Nacional de Desarrollo*. Recuperado el día 13 de abril de 2022 de: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019

SENER (2016). *Mapa “Infraestructura nacional de petrolíferos”*, portal de la Secretaría de Energía, recuperado el día 16 de agosto de 2022 de <https://www.gob.mx/sener/articulos/mapa-infraestructura-nacional-de-petroliferos-31065>

Fuentes periodísticas:

Aguilar, Héctor. (2017, 11 de mayo). *Crónica y mecánica del “huachicol”1*. El origen. Milenio Diario. Recuperado el día 26 de agosto de 2022 de <https://www.milenio.com/opinion/hector-aguilar-camin/dia-con-dia/cronica-y-mecanica-del-huachicol-1-el-origen>

Alejandro, Fermín. (2023, 17 de febrero). *No olvidan a Facundo Rosas como integrante del “cartel de García Luna”*. La Jornada de Oriente, consultado el día 19 de febrero de 2023 de <https://www.lajornadadeoriente.com.mx/puebla/no-olvidan-a-facundo-rosas-como-integrante-del-cartel-de-garcia-luna/>

Álvarez, Xóchitl. (2022, 03 de agosto). *A dos años de la detención de “El Marro”, la violencia no para en Guanajuato*. El Universal, recuperado el día 16 de agosto de 2022 de <https://www.eluniversal.com.mx/estados/2-anos-de-la-detencion-de-el-marro-la-violencia-no-para>

Ángel, Arturo (2022, 29 de julio). *A dos años de la extradición de Lozoya, ni juicio ni reparación del daño; el acuerdo con PEMEX está cerca, afirma su defensa*. Animal Político. Recuperado el día 12 de agosto de 2022 de: <https://www.animalpolitico.com/2022/07/lozoya-dos-anos-extradicion-no-juicio-reparacion/>

Ávila, Édgar. (2021, 6 de agosto). *Búsqueda de líder huachicolero que regalaba verduras en Oaxaca provoca confrontación en Puebla*. El Universal Oaxaca. Recuperado el día 27 de agosto de 2022 de <https://oaxaca.eluniversal.com.mx/municipios/busqueda-de-lider-huachicolero-que-regalaba-verduras-en-oaxaca-provoca-confrontacion-en>

Ávila, Édgar. (2022, 26 de agosto). *Reportan fuerte explosión en ducto de PEMEX en Amozoc, Puebla*. El Universal. Recuperado el día 27 de agosto de 2022 de <https://www.eluniversal.com.mx/estados/reportan-fuerte-explosion-en-ducto-de-pemex-en-amozoc-puebla>

Bretón, Ángeles. (2021, 12 de diciembre). *Explosión en San Martín Texmelucan: se cumplen 11 años de la tragedia*. El Universal Puebla. Recuperado el día 27 de agosto de 2022 de <https://www.eluniversalpuebla.com.mx/estado/explosion-en-san-martin-texmelucan-se-cumplen-11-anos-de-la-tragedia>

Chávez, Axel. (2021, 08 de noviembre). *Huachicol: “Solamente crece aquello donde hay tanta ganancia como impunidad”*. Revista EMEEQUIS. Recuperado el día 20 de agosto de 2022 de <https://www.m-x.com.mx/al-dia/huachicol-solamente-crece-aquello-donde-hay-tanta-ganancia-como-impunidad>

Cruz, Elvia. (2020, 09 de diciembre). *El “huachicolero” más buscado reaparece regalando despensas en Puebla*. Expansión Política. Recuperado el día 27 de agosto de 2022 de <https://politica.expansion.mx/estados/2020/12/09/el-huachicolero-mas-buscado-reaparece-regalando-despensas-en-puebla>

Diario 24 Horas. (2022, 10 de mayo). *Destapan en EU escándalo del “Rey del Huachicol” ligado a Morena en Tamaulipas*. Diario 24 Horas. Recuperado el día 20 de agosto de 2022 de <https://www.24-horas.mx/2022/05/10/destapan-en-eu-escandalo-del-rey-del-huachicol-ligado-a-morena-en-tamaulipas/>

El Sol de Puebla. (2022, 02 de mayo). *Triángulo Rojo, muta actividad criminal y se extiende*. El Sol de Puebla. Recuperado el día 09 de octubre de 2022 de <https://www.elsoldepuebla.com.mx/local/estado/triangulo-rojo-en-puebla-la-historia-de-una-economia-delictiva-8220040.html>

Expansión Política (2022, 16 de marzo). *Autoridades en Canadá dan libertad restringida al general Eduardo León Trauwitz*. Expansión Política. Recuperado el día 12 de agosto de 2022 de: <https://politica.expansion.mx/mexico/2022/03/16/autoridades-en-canada-dan-libertad-restringida-al-general-eduardo-leon-trauwitz>

Expansión Política. (2022, 14 de junio). *Huachicoleo de agua: el robo clandestino del líquido*. Expansión Política. Recuperado el día 28 de noviembre de 2022 de <https://politica.expansion.mx/estados/2022/06/14/huachicoleo-de-agua-como-afecta>

García, Elvia. (2022, 19 de septiembre). *Ex alcalde de Quimixtlán, Armando Pimentel, está sujeto a investigación: Barbosa*. Milenio Diario, consultado el día 13 de abril de 2023 de <https://www.milenio.com/politica/armando-pimentel-alcalde-quimixtlan-sujeto-investigacion>

García, Karla. (2022, 07 de diciembre). *Onexpo responde a AMLO: “no se defiende ni se defenderá el huachicol”*. El Economista, recuperado el día 13 de julio de 2023 de <https://www.economista.com.mx/empresas/Onexpo-responde-a-AMLO-no-se-defiende-ni-se-defendera-el-huachicol-20221207-0055.html>

IGAVIM (2023). *Tomas clandestinas en ductos petrolíferos y de gas LP 2022*. Consultado en: <https://igavim.org/Documentos%20Generados/Reportes/2023%20ReporteTCs2022.pdf>

IGAVIM Observatorio Ciudadano. (2023). *Reporte sobre incidencia delictiva en el Estado de Puebla*. Consultado el 3 de febrero de 2023 de <https://igavim.org/Documentos%20Generados/Reportes/2023%20IncidenciaDelictiva2022.pdf>

INEGI. (2022). *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2022*. Principales Resultados, Puebla. Recuperado el día 27 de enero de 2023 de https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2022/doc/envipe2022_pue.pdf

Llaven, Yadira. (2022, 11 de julio). *Se cumplen ocho años del caso Chalchihuapan y la justicia no llega a las víctimas de la represión*. La Jornada de Oriente, consultado el día 19 de febrero de 2023 de <https://www.lajornadadeoriente.com.mx/puebla/se-cumplen-8-anos-del-caso-chalchihuapan-y-la-justicia-no-llega-a-las-victimas-de-la-represion/>

López, José. (2022, 27 de julio). *Presume AMLO ahorro de 215 mil mdp en combate al huachicol*. Energy 21. Recuperado el día 28 de noviembre de 2022 de

<https://energy21.com.mx/industria/2022/07/27/presume-amlo-ahorro-de-215-mil-mdp-en-combate-al-huachicol>

Loret, Carlos. (2022, 14 de junio). *La historia completa del Rey del Huachicol (I)*. El Universal, recuperado el día 20 de agosto de 2022 de <https://www.eluniversalpuebla.com.mx/opinion/la-historia-completa-del-rey-del-huachicol-i>

Martínez, César. (2022, 10 de febrero). *Vendiendo huachicol gana más que un legislador*. El Sol de Hidalgo. Recuperado el día 20 de agosto de 2022 de <https://www.elsoldehidalgo.com.mx/local/regional/vendiendo-huachicol-gana-mas-que-un-legislador-7842466.html>

ONS. (2020). *La Estrategia Nacional de Seguridad Pública (2018-2024). Un análisis desde la perspectiva de coherencia de políticas públicas*. Observatorio Nacional Ciudadano de Seguridad, Justicia y Legalidad. Recuperado el día 29 de noviembre de 2022 de https://onc.org.mx/public/rednacionaldeobservatorios/public/onc_site/uploads/ENSP2018-2024.pdf

Ordaz, Davis. (2016, 18 de mayo). *Postura de Lydia Cacho sobre acusaciones sobre Miguel Ángel Yunes*. Aristegui Noticias, consultado el día 2 de abril de 2023 de <https://aristeguinoticias.com/1805/mexico/postura-de-lydia-cacho-sobre-las-acusaciones-contra-miguel-angel-yunes/>

Osorio, Mónica; Baltazar, Edgar. (2022). *Atlas de Homicidios: México 2021*. Recuperado el día 27 de enero de 2023 de https://www.mucd.org.mx/wp-content/uploads/2023/01/Atlas-de-homicidios-2021_WEB.pdf

Osorno, Cuauhtémoc. (2019, 30 de agosto). *El “huachicoleo” en México, el desconocido robo a la nación*. Animal Político. Recuperado el día 27 de noviembre de 2022 de <https://www.animalpolitico.com/blog-invitado/el-aguachicoleo-en-mexico-el-desconocido-robo-a-la-nacion/>

Poy, Laura. (2022, 21 de noviembre). *En México seguirá la transformación aunque concluya mi mandato: AMLO*. La Jornada, recuperado el día 27 de noviembre de 2022 de <https://www.jornada.com.mx/notas/2022/11/19/politica/en-mexico-seguira-la-transformacion-aunque-concluya-mi-mandato-amlo/>

Revista Proceso. (2018, 13 de noviembre). *Dan cuatro años de cárcel a exdirector de la Policía de Puebla y a exjefe del Goes por huachicoleo*. Revista Proceso, recuperada el día 17 de febrero de 2023 de <https://www.proceso.com.mx/nacional/estados/2018/11/13/dan-cuatro-anos-de-carcel-exdirector-de-la-policia-de-puebla-exjefe-del-goes-por-huachicoleo-215465.html>

Rivas, Francisco. (2023, 15 de enero). *Puebla: de huachicol a huachigas*. Periódico Reforma, consultado el día 12 de abril de 2023 de https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?__rval=1&urlredirect

[=https://www.reforma.com/puebla-del-huachicol-al-huachigas/ar2535830?referer=--7d616165662f3a3a6262623b727a7a7279703b767a783a--](https://www.reforma.com/puebla-del-huachicol-al-huachigas/ar2535830?referer=--7d616165662f3a3a6262623b727a7a7279703b767a783a--)

Sánchez, Víctor. (2020, 02 de agosto). *El Marro: detienen a José Antonio Yépez, líder del cartel de Santa Rosa de Lima y uno de los hombres más buscados de México*. BBC News, recuperado el día 16 de agosto de 2022 de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-53629112>

Sarabia, Dalila. (2022). *Crimen organizado y diversificado: para 2020, ya sumaban 150 los grupos criminales operando en México, revela estudio*. Animal político, recuperado el día 14 de agosto de 2022 de <https://www.animalpolitico.com/2022/05/crimen-organizado-estudio-identifica-150-grupos/>

Sin embargo. (2019, 14 de enero). *La guerra del huachicol da bono aún mayor a AMLO: De las Heras, Mitofsky, Reforma y El Financiero*. Sin Embargo. Recuperado el día 28 de noviembre de 2022 de <https://www.sinembargo.mx/14-01-2019/3522526>

Torres, Octavio. (2021, 31 de octubre). *Una explosión de un ducto de PEMEX deja 1 muerto y 54 casas dañadas en Puebla*. Expansión Política. Recuperado el día 27 de agosto de 2022 de <https://politica.expansion.mx/estados/2021/10/31/fuerte-explosion-en-puebla-por-probable-toma-clandestina-de-gas>