

Factores que propician la violencia y la inseguridad: apuntes para una estrategia integral de seguridad pública en México

Luis Herrera-Laso M. ¹

Resumen Ejecutivo

Las estrategias de seguridad pública en México han mostrado fallas de origen que pueden explicar los límites de su efectividad y han dado por resultado el incremento de la violencia y la inseguridad. Las fallas de la administración Calderón estuvieron en haber construido una estrategia con las siguientes características: centrada en la *guerra* contra el narcotráfico y no en la construcción de un esquema integral de seguridad pública; con problemas graves de coordinación interinstitucional; centrada en la acción policial y no en un esquema en el que dialoguen las políticas sociales y las políticas de seguridad; construida de arriba hacia abajo, de lo federal a lo municipal, en la que las comunidades tuvieron escasa o nula participación y que no logró articular el esfuerzo de estados y municipios a los de la federación; que integró a los militares a la seguridad pública sin considerar sus efectos y consecuencias y, que no supo articular de manera eficiente sus esfuerzos con el exterior.

Para este análisis invertimos la pregunta. En lugar de apuntar las formas para combatir la inseguridad nos concentramos en las condiciones para generar sistemas de seguridad. Para ello construimos un modelo que contempla once variables que inciden en la propensión a la violencia y la inseguridad: (1) pobreza y marginación; (2) infraestructura física precaria; (3) violencia intrafamiliar; (4) presencia de pandillas juveniles; (5) presencia de delincuencia organizada; (6) presencia de armas, drogas y alcohol; (7) presencia precaria de autoridad; (8) ambiente de impunidad y procuración de justicia precaria; (9) bajos niveles de organización comunitaria y de cohesión social; (10) ausencia de cultura de la legalidad e, (11) impactos transnacionales de la criminalidad.

Del modelo anterior derivamos algunas conclusiones importantes para la reformulación de la estrategia nacional de seguridad pública: a) la estrategia de seguridad pública debe incluir todas las variables que generan la violencia y la inseguridad; b) las condiciones de seguridad deben fortalecerse en estados y municipios y no solo en la federación; c) el combate a delitos federales debe estar a cargo de agencias especializadas, con esquemas de coordinación eficientes, entre dependencias y con el exterior; d) la participación de los militares en la seguridad pública debe acotarse a tareas específicas y en apoyo al fortalecimiento de la seguridad pública civil; e) el plan de construcción de condiciones de seguridad pública debe incluir acciones y programas de carácter social: atención a jóvenes con escasas oportunidades, violencia intrafamiliar, programas de adicciones, acercamiento entre policías y sus comunidades, construcción de espacios comunitarios, fomento de la cohesión comunitaria y acciones para fomentar la cultura de la legalidad; d) las acciones sociales en materia de seguridad deben contar con atención y presupuestos similares a las acciones policiales y de combate al crimen organizado; f) la construcción de un esquema de seguridad pública lleva aparejado el ajuste estructural del sistema de procuración de justicia; g) sólo con un esquema que no disocie las políticas sociales de las políticas de seguridad, será posible construir esquemas democráticos de seguridad acordes con las condiciones y las necesidades socio-económicas del país.

¹ Director General de Grupo Coppan SC., consultoría internacional creada en 2000 dedicada a temas de seguridad, migración y relaciones internacionales. Ex director de la Escuela de Inteligencia para la Seguridad Nacional (ESISEN) del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN).

Introducción

La violencia y la inseguridad pública han sido siempre moneda corriente en México, pero en los últimos años se han recrudecido. La administración Calderón colocó la lucha contra el crimen organizado en el centro de su agenda de gobierno y, a pesar de ello, de acuerdo con las cifras del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), en su administración el promedio mensual de los delitos federales se incrementó en 74.7% respecto del sexenio anterior. En las 32 entidades federativas se observó en este período un incremento en por lo menos uno de los cinco delitos violentos: en 27 entidades federativas aumentó el promedio mensual de homicidios; en 24 entidades aumentó el promedio mensual de víctimas de secuestro; en 19 entidades aumentó el número de víctimas de extorsión y en 25 entidades aumentó el número de delitos de robo con violencia.²

Desde la óptica de los recursos asignados a la seguridad pública, de acuerdo con la información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), durante el periodo 2006-2010 la variación nominal del presupuesto federal de seguridad pública (FASP, PGR, SEMAR, SEDENA Y SSP) prácticamente se triplicó, al pasar de 16,616 millones de pesos a 43,906 MP. Los recursos asignados a la Secretaría de Seguridad Pública se cuadruplicaron en este mismo periodo, al pasar de 8,676 MP (2006) a 32,437 MP (2010).

Desde la perspectiva de la población, en la *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción* (2011) el 42% de la población calificó como “poco o nada efectivo” el trabajo de la Policía Federal; 53% como “poco o nada efectivo” el trabajo de las policías estatales y 61% como “poco o nada efectivo” el de las policías municipales.

Durante la administración Calderón *la guerra* contra el narcotráfico emprendida por el gobierno federal fue motivo de intensos debates, guerra de cifras entre funcionarios y especialistas y origen de una abundante bibliografía sobre lo que sucedía en México. El debate se centró en la guerra y en las cifras, pero poco se debatió sobre las razones estructurales de la violencia y la inseguridad en México. En la guerra el objetivo es derrotar al enemigo. Sin embargo, la construcción de un sistema de seguridad en una sociedad compleja implica mucho más que perseguir y encarcelar a los cabecillas de los cárteles de las drogas.

La seguridad pública es un fenómeno complejo en el que convergen variables socio-económicas, factores de incidencia directa, aspectos institucionales, actitudes y percepciones de la sociedad y de la autoridad. Sin embargo, la estrategia planteada por la administración Calderón no parece haber contemplado esta complejidad. Esta hipótesis se centra en los supuestos contenidos en dicha estrategia. Primero, por ser una estrategia que dedica la mayor parte de su atención a una sola variable: el crimen organizado. Segundo, por concentrar los recursos y las estructuras en una sola herramienta: la persecución policial del delito. Tercero, por concentrar los recursos en el gobierno federal en menoscabo del fortalecimiento de las estructuras de seguridad estatales y municipales, a cuyas jurisdicciones corresponde el 90% de los delitos, que son del fuero común. Cuarto, por considerar que la cultura de la legalidad se genera con controles y sanciones, y no a partir de valores, que se aprenden en el hogar, en la escuela y del ejemplo de las propias autoridades.

Después de muchos años dedicados a trabajar los temas de seguridad desde la perspectiva federal, en mayo de 2012, cuando dejé la dirección de la Escuela de Inteligencia para la Seguridad Nacional (ESISEN), recibí una invitación de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) para realizar una evaluación de sus programas de intervención *Hábitat* en polígonos con altos niveles de inseguridad. Este reto planteaba la

² Del análisis de las estadísticas del SNSP que realiza *México Evalúa*, una institución dedicada a evaluar los resultados de políticas públicas específicas. En el caso de seguridad este análisis aparece en el “Índice de Víctimas Visibles e Invisibles” (2012).

necesidad de buscar las convergencias entre las políticas sociales y las políticas de seguridad. Nuestros hallazgos no fueron muy halagüños. Encontramos que el diálogo entre las dos políticas era tenue o inexistente.

Para medir el impacto de las acciones sociales en el ámbito de la seguridad, nos dimos a la tarea de construir un modelo que nos permitiera identificar las variables que generan la violencia y la inseguridad en México, para entonces medir, en lo posible, el impacto de las acciones sociales sobre cada una de estas variables. El enfoque social nos llevó a plantearnos la pregunta de una manera distinta. En lugar de centrarnos en las formas de combatir la inseguridad, decidimos concentrarnos en las variables que intervienen en la construcción de la seguridad. Conforme avanzamos en el recorrido, encontramos múltiples aristas que involucran a gran cantidad de actores cuya participación se hace necesaria para la implementación exitosa de una política integral de seguridad pública en México.

Sentimos estar todavía lejos de la comprensión de este universo tan complejo de variables e interacción de variables, pero entusiasmados por lo mucho que nos queda por conocer. Quienes diseñaron e implementaron los programas *Hábitat* para polígonos con altos niveles de violencia e inseguridad no eran expertos en seguridad y esto nos obligó a ver la seguridad con más cuidado, desde la perspectiva social. Nuestra colaboración con SEDESOL enriqueció nuestro enfoque y perspectivas.³

Once variables que constituyen factores de propensión a la violencia y la criminalidad en México

En el ejercicio que presentamos a continuación, visualizamos la seguridad pública con un enfoque distinto. No partimos de las elocuentes cifras de crímenes de alto impacto o de delitos graves sino de tratar de identificar las variables que conforman el clima de inseguridad y criminalidad en que vive el país. La información estadística (y mediática) nos habla de eventos. En este caso buscamos enfocarnos en procesos.

Para efectos de este ejercicio identificamos once variables que puedan considerarse factores de riesgo que se convierten a su vez en factores de propensión a la violencia y la criminalidad en un territorio geográficamente acotado. Definimos las variables y la forma en que se convierten en factores de riesgo.

Agrupamos las once variables en cuatro categorías. En una primera categoría introducimos dos variables estructurales del ámbito socio-económico: (1) pobreza y marginación e (2) infraestructura física precaria. En una segunda categoría incluimos cuatro variables que inciden directamente en la propensión a la criminalidad y en los niveles de violencia: (3) violencia Intrafamiliar; (4) pandillas juveniles; (5) delincuencia organizada y; (6) armas, drogas y alcohol. Finalmente, en una tercera categoría, aglutinamos cuatro variables vinculadas directamente con el ambiente institucional y de organización social: (7) presencia precaria de autoridad; (8) ambiente de impunidad; (9) bajos niveles de organización comunitaria y cohesión social y, (10) ausencia de cultura de la legalidad. Finalmente, introducimos una última variable que denominamos (11) impactos transnacionales de la criminalidad.

Factores de propensión a la violencia y a la criminalidad en México

³ Reconozco y agradezco las aportaciones directas o indirectas a este ejercicio por parte de Manuel Gameros, Miguel Molina, Salvador Beltrán Santana, Lourdes García, Daniela González Iza y Mónica López, de Grupo Coppan SC. A Ma. Eugenia González Alcocer y a su equipo de trabajo de Hábitat Sedesol, a Héctor Castillo de *Circo Volador* y Ma. Eugenia Suarez de *Insyde*.

Variables
1. Pobreza y marginación
2. Infraestructura física precaria
3. Violencia intrafamiliar
4. Presencia de pandillas juveniles
5. Presencia de crimen organizado
6. Presencia de armas, drogas y alcohol
7. Presencia precaria de la autoridad
8. Ambiente de impunidad y procuración de justicia precaria
9. Bajos niveles de organización y cohesión social
10. Ausencia de cultura de la legalidad
11. Impactos transnacionales de la criminalidad

1. Pobreza y marginación

La pobreza y la marginación se traducen en bajos niveles de calidad de vida y en bajas expectativas de mejora (sentido de futuro) para la población, por falta de oportunidades. La medición de la pobreza y la marginación en México es posible a partir de indicadores relativamente consistentes, lo que permite conocer la situación de los polígonos urbanos en materia de marginación y pobreza. Sin embargo, la correlación entre pobreza-marginación y violencia-criminalidad, es mucho menos precisa.

Con la información estadística disponible es posible establecer la relación que existe entre pobreza-marginación y violencia-inseguridad, incluso con coeficientes de interrelación; sin embargo, los ejercicios realizados hasta ahora no arrojan patrones regulares que nos permitan establecer relaciones causales entre uno y otro fenómeno. Los estados más pobres no son necesariamente los más violentos, ni tampoco lo son los más ricos. De nuevo nos encontramos con relaciones causales relativas, pues en el fenómeno intervienen otras variables de propensión a la violencia que no nos permiten afirmar que en las comunidades más pobres se genera necesariamente un cuadro de mayor violencia o que esta guarda una relación proporcional con los niveles de pobreza y marginación.

La pobreza y la marginación ciertamente aumentan la propensión a la violencia y a la inseguridad, pero no son su fuente originaria. Sin embargo, pueden ser un detonador. Cuando a la pobreza y a la marginación se suma la ausencia de oportunidades de educación y empleo, sobre todo para adolescentes y jóvenes, esto se traduce rápidamente en un escenario de bajas expectativas de mejora y superación. No se visualizan oportunidades para salir de la situación en la que se encuentran.

La combinación de pobreza y marginación con violencia familiar y ausencia de oportunidades, está directamente relacionada con la emergencia de bandas y pandilla, jóvenes sin expectativas y sin oportunidades, que finalmente terminan en las calles y que ciertamente constituyen una de las variables de propensión a la violencia y a la criminalidad en México, en donde se registra la presencia de alrededor de 10 millones de jóvenes que podrían estar en esta situación de riesgo; detrás de ellos están los niños.

Si bien es innegable la presencia de las variables socio-económicas en la generación de ambientes de violencia e inseguridad, su medición resulta sumamente compleja. Sin embargo, a partir de la relación estructural que existe entre estas variables, los programas dirigidos a reducir las condiciones de pobreza y marginación tienen un impacto positivo en entornos con altos niveles de violencia al influir indirectamente en otras variables, como es la generación de espacios públicos, la generación de oportunidades de empleo, la organización comunitaria y la cohesión social.

2. Infraestructura física precaria

La falta de espacios (vivienda adecuada para el número de personas que viven bajo el mismo techo), servicios básicos (luz, drenaje y agua potable), generan tensión, *stress* y frustración para quienes viven en esas condiciones. La inversión en infraestructura física como medio para reducir la marginación y elevar la calidad de vida de zonas urbanas marginadas ha probado ser un factor de cambio eficiente. Los programas de vivienda ayudan a mejorar el ambiente cotidiano de los miembros de una familia, al incrementar la autoestima y mejorar el estado emocional de quienes cuentan con los servicios básicos y con espacios dignos. En conjunto estos factores contribuyen al relajamiento de la persona, a construir relaciones de respeto y a la disminución de la propensión a la violencia familiar.

El estado de la infraestructura fuera de la casa-habitación (espacios comunitarios) tiene también una incidencia importante sobre las condiciones de seguridad y sobre el estado anímico de una comunidad. El alumbrado público adecuado, por definición, hace sentir más seguros a los transeúntes y disuade a los delincuentes comunes al reducir las oportunidades para sorprender y ante la posibilidad de ser reconocidos más fácilmente. Igual sucede cuando existen vialidades adecuadas (calles y banquetas), que permiten ordenar la circulación y hacerla más segura. Mismo es el efecto cuando mejoran las instalaciones de drenaje y de suministro de agua potable. Los baños con privacidad imponen condiciones de respeto que no existen cuando se carece de estas instalaciones. El suministro de agua potable en los hogares evita la necesidad de transitar por zonas inseguras de día y de noche, para acarrear el agua. Todo ello reduce las vulnerabilidades y los riesgos de quienes habitan en ese entorno.

Las experiencias del programa *Hábitat* de Sedesol en lugares con altos niveles de inseguridad y criminalidad han mostrado que arreglo de vialidades, calles y banquetas, así como la iluminación de áreas públicas, tienen un impacto positivo en la comunidad intervenida, no sólo en la mejora del ambiente de seguridad local, sino también en el estado anímico de la comunidad, en particular en comunidades con histórico abandono, en las que un programa desarrollado con eficacia, eficiencia y honestidad puede mejorar el ánimo y la cohesión social en una comunidad.

Otro aspecto de la mayor importancia, vinculado con infraestructura, se refiere a la existencia de espacios públicos comunitarios en los que los usuarios de todas las edades encuentren espacios alternativos al hogar para socializar y realizar otras actividades. En hogares en espacios reducidos – situación en la que viven millones de mexicanos en las zonas urbanas marginadas -, difícilmente se pueden realizar actividades más allá de las básicas. Los niños y los jóvenes no cuentan con espacios para hacer sus tareas escolares, los adultos para realizar otras actividades manuales o de educación y, los adultos mayores, suelen vivir arrinconados. El peor escenario es para los adolescentes y los jóvenes “que no caben en ningún sitio”. Los espacios públicos comunitarios son alternativas reales para la realización de innumerables actividades que, por problemas de espacio, los habitantes de una colonia marginada no pueden realizar en el hogar.

En esta lógica, los centros de desarrollo comunitario y las áreas deportivas pueden tener efectos múltiples para mejorar el ambiente de desarrollo personal y despresurizar tensiones al interior de la casa-habitación. Sobre todo cuando estas acciones son acompañadas por programas, recursos y personal capacitado que les den sustentabilidad. Existe en el país una cantidad importante de centros de desarrollo comunitario que no se aprovechan en forma óptima o, peor aún, que poco tiempo después de ser inaugurados se encuentran prácticamente abandonados, lo que refleja un problema grave de organización social y de coordinación entre el quehacer público y la participación ciudadana.

3. Violencia Intrafamiliar

El ambiente de educación y socialización más importante del individuo es la familia. En la familia se aprenden valores individuales y sociales, que después se proyectan en la comunidad. En México encontramos datos alarmantes de violencia intrafamiliar. Según la última encuesta de INEM, de las mujeres entrevistadas 44% reportaron haber sido víctimas de situaciones de violencia de género al interior de sus hogares, por parte de sus padres, de sus parejas o de algún otro miembro masculino de la familia. Incluyen todo tipo de violencia: física, sexual, psicológica o patrimonial. Los datos sobre maltrato a menores y a personas mayores son también alarmantes.

Creer y vivir en un ambiente de violencia intrafamiliar puede tener efectos físicos y psicológicos graves en el individuo, sea hombre o mujer. Sus efectos son distintos dependiendo de cada persona, pero en ningún caso son positivos. Trastornan la autoestima y los afectos y llevan a un relacionamiento a la defensiva, en no pocas ocasiones cargado de rencores, frustraciones y resentimientos. El silencio e introspección de los jóvenes que se integran a bandas y pandillas es un síntoma claro de temor, cautela y desconfianza, frente a todo y todos los que les rodean. Cuando en una comunidad la violencia doméstica es la regla y no la excepción, esta forma de convivencia se traslada a las calles y a los espacios públicos. Los niños y los jóvenes están acostumbrados a vivir en la violencia, sin afectos y sin respeto.

En cuanto a la correlación entre violencia intrafamiliar y la propensión a la generación de un ambiente violento en una entidad ó población, los dos factores que con más frecuencia se asocian al desarrollo de violencia son los familiares directos que son violentos y/o que abusan de sustancias tóxicas.

Por su parte, la escuela, en una tendencia hacia un marcado énfasis academicista regido por la competitividad individual, en algunos casos diluye el sentido comunitario y la promoción del desarrollo integral entre niños y jóvenes. Los sistemas de asistencia y recreación, como apoyos alternativos, son mínimos e insuficientes para la satisfacción de las necesidades de la población infantil y juvenil.

Las mediciones de violencia intrafamiliar son escasas y poco confiables, pues las víctimas no suelen denunciar al responsable, salvo en situaciones extremas o cuando el daño es grave y fácilmente reconocible por otros miembros de la comunidad. Peor aún es la situación de los menores y de adultos mayores víctimas de violencia intrafamiliar, que usualmente no tienen a quien recurrir.

En entornos sociales marginados con altos niveles de violencia e inseguridad, es frecuente encontrar una actitud de recelo y desconfianza frente a programas sociales que provienen del exterior (fuera de la familia y de la comunidad). Estos es producto de su propia experiencia y de su mala percepción (y/o relación) con la autoridad. Sin embargo, una vez lograda la confianza, tanto individuos como organizaciones comunitarias pueden tener una reacción positiva frente a una intervención externa que ellos perciben como un apoyo genuino y efectivo para ayudarlos a mejorar su situación.

4. Presencia de pandillas juveniles

La conciencia de pobreza y marginación se adquiere usualmente en la adolescencia, cuando inicia el proceso de construcción individual, se cuenta ya con información y no se ven muchas vías por dónde transitar. La necesidad de trabajar desde muy jóvenes en zonas urbanas marginadas suele truncar los procesos formales de educación. En comunidades en las que existen hábitos arraigados de consumo de drogas y alcohol, los adolescentes suelen engancharse con facilidad en estos hábitos. Los embarazos de jóvenes adolescentes en

este medio son frecuentes, lo que a temprana edad les plantea a las jóvenes la necesidad de trabajar, alejándolas de la educación formal y de otras formas de crecimiento personal, incluyendo el desarrollo de habilidades para conseguir un mejor empleo.

La ausencia de oportunidades y de expectativas (educación formal y un empleo digno) durante la adolescencia y la juventud, en combinación con escasos recursos en el hogar, llevan a los jóvenes a la necesidad de allegarse recursos para subsistir. Las pandillas, además de ser células de pertenencia social, se convierten en espacios para generar estos recursos, con frecuencia mediante actividades ilícitas, que en muchos casos también se destinan a financiar el consumo de drogas y alcohol. Una vez en esta situación, se genera un círculo vicioso. Los jóvenes se sienten doblemente marginados, frente a su comunidad y frente a la autoridad. Se colocan en “tierra de nadie”, en la que las lealtades se trasladan a la banda o pandilla y el resto de la comunidad, incluyendo las otras bandas, se convierten en “el enemigo”. Usualmente la policía encabeza la lista de “enemigos”.

Se generan así fuertes lazos de lealtad que incluso los separan de sus familias y los marginan del resto de su comunidad, pero que les otorgan una identidad y un sentido de pertenencia. Cuando las condiciones de una comunidad generan o propician la generación de pandillas, el crimen organizado encuentra tierra fértil para reclutar jóvenes que se convierten en correos, vigilantes o traficantes en menudeo. Prácticamente en todos los casos, la relación de las bandas o pandillas juveniles con las instituciones de gobierno se limita a sus encuentros con la policía, frente a la que se sienten permanentemente amenazados.

Los jóvenes pertenecientes a las pandillas tienen distintos destinos. Algunos pasan a formar parte del crimen organizado, lo que los coloca en otra categoría; otros emigran, a otro estado o fuera del país; otros mueren como consecuencia de la violencia y/o del consumo de drogas; y otros deciden dejar la pandilla al momento en que logran un empleo y/o deciden formar una familia. Sin duda esta variable es una de las de mayor peso potencial en la generación de violencia e inseguridad.

5. Presencia de crimen organizado

Las reglas del crimen organizado son distintas a las que rigen a las pandillas. Son organizaciones verticales (a diferencia de las pandillas en donde existen relaciones entre iguales), y la mayor parte de sus integrantes son prescindibles. El crimen organizado cuenta con vastos recursos para imponer sus reglas y el que las rompe se hace acreedor a los castigos más severos, incluyendo la muerte. Las decisiones se toman en una estructura vertical, a diferencia de las pandillas en las que los ajustes de cuentas se deciden al menos entre los principales miembros de la banda. Las pandillas juveniles ejercen formas limitadas de violencia, mientras que los miembros del crimen organizado son usualmente criminales profesionales para quienes la violencia y la criminalidad extrema son parte de su modo de vida.

Es importante destacar que si bien en algunos casos la línea entre las actividades de pandillas juveniles y del crimen organizado es tenue, la diferencia es real y su tratamiento por parte de las autoridades debe estar claramente diferenciado. Las policías tienden con frecuencia a tratar a las pandillas como delincuencia organizada (esto es, como criminales) lo que no sólo no ayuda, sino que empeora el entorno social e incrementa la propensión a la violencia.

Un policía que se percibe como parte de la comunidad y cuenta con la confianza y colaboración de los ciudadanos, cierra las ventanas de vulnerabilidad de una comunidad y hace más difícil la penetración del crimen organizado. La combinación de estos factores es lo que da sustento al principio de comunidades

seguras en países en donde las condiciones de violencia e inseguridad presentan niveles bajos. En última instancia, es debido a la debilidad de estas variables (infraestructura física precaria, ausencia de oportunidades y presencia precaria de la autoridad), lo que ha hecho posible la expansión de la delincuencia organizada en muchos puntos del territorio mexicano.

Cuando ubicamos la delincuencia organizada en este contexto, es claro que los problemas de inseguridad que se viven en México no se originan solamente en la presencia de la delincuencia organizada, sino en un conjunto de vulnerabilidades, muchas de ellas de carácter socio-económico, que convierten a comunidades enteras en tierra fértil para el desarrollo y expansión de las bandas criminales.

6. Presencia de armas, drogas y alcohol

La presencia de armas, drogas y alcohol es una de las variables que más directamente incide en la generación de la violencia y criminalidad en una comunidad. En la mayoría de los delitos graves se utilizan armas y, en gran cantidad de casos, quienes las usan están bajo el influjo de drogas y/o alcohol.

En México existe una política altamente restrictiva en materia de adquisición y posesión de armas de fuego. Sin embargo, en un ambiente de alta impunidad, vasta disponibilidad y presencia importante del crimen organizado, resulta relativamente sencillo, para cualquier ciudadano, conseguir armas de fuego prohibidas por la ley o de uso exclusivo de las policías y las fuerzas armadas. Al existir un amplio mercado, los precios son accesibles y los puntos de compraventa son múltiples. Mismo es el caso de las drogas, en donde existe un vasto mercado de vendedores y compradores a precio accesible; peor aún, en el mercado existen sustancias o productos legales, sobre todo inhalantes, que puede comprar hasta un niño. El alcohol es un producto legal. Un primer dato importante es que las políticas restrictivas en estos ámbitos son necesarias, pero no suficientes y, en ocasiones, de pobres resultados, si no se acompañan de otras acciones.

Los tres elementos (armas, drogas y alcohol) y sobre todo, su combinación, tienen una fuerte incidencia en el ambiente de inseguridad y criminalidad. Sin embargo, por su naturaleza y características, cada uno requiere de un tratamiento distinto. El tráfico y posesión de armas prohibidas es uno de los delitos más castigados. Y a pesar de ello un porcentaje importante de la población mexicana posee armas de fuego para su protección. Su tráfico y venta para la comisión de delitos es uno de los mercados más redituables. Su combate requiere de estrategias particulares.

El tráfico y venta de drogas fuertes como las metanfetaminas, cocaína y heroína están prohibidos. Sin embargo, su acceso es relativamente sencillo y de poco riesgo. Quien porta las drogas para consumo personal no incurre en delito. El consumo del alcohol es todavía más difícil de controlar, por su precio y por no incurrir en delito quien lo consume. La única restricción, al igual que con el tabaco, es la venta a menores y, en el caso del alcohol, su consumo en la vía pública.

7. Presencia precaria de autoridad

La presencia o ausencia de la autoridad es una variable determinante de los niveles de propensión a la violencia y la criminalidad. En México, en términos generales, la población percibe a la policía como ineficiente (no puede o hace mal su trabajo), insuficiente (no cuenta con los elementos y/o equipo necesarios), o corrupta (hace uso de su autoridad y/o de su poder para fines distintos a los institucionales). En este contexto, las distancias entre los ciudadanos y la autoridad se han ensanchado. No existe confianza

en la relación policía-ciudadano. La situación empeora cuando los ciudadanos se convierten en las víctimas de la autoridad, que no sólo no los protege, sino que utiliza su poder para abusar de ellos, incurriendo así en responsabilidad institucional y, en no pocos casos, en responsabilidad penal.

En ausencia de una policía local eficiente, con frecuencia la población demanda la intervención de autoridades externas al municipio para atrapar criminales, desintegrar organizaciones delictivas y reducir los niveles de violencia e inseguridad en su comunidad. Sin embargo, cuando llega la autoridad externa suelen aparecer otros problemas debido a la ausencia de vínculos con la comunidad y de su falta de conocimiento del entramado social. En la intención de proporcionar seguridad se instalan retenes y se realizan tareas de vigilancia e investigación que incomodan y afectan a la población. Se cometen errores y arbitrariedades y, en no pocos casos, quienes debían proporcionar la seguridad se convierten en factores de riesgo para la población al incurrir en actos de abuso de autoridad o incluso en la comisión de delitos graves como la extorsión y el secuestro.

En el caso de las autoridades federales, ha sido frecuente que lleguen a atender una situación que resuelven parcialmente, pero al momento de retirarse se restablecen las condiciones de inseguridad. En otras, se han debido retirar por los reclamos de la población, al percibir que “resultó peor el remedio que la enfermedad”. Lo grave de este esquema es que la presencia de autoridades externas, incluso cuando realizan detenciones y desmantelamiento de redes criminales, en poco abona a la seguridad de la comunidad en el mediano y largo plazo, pues sólo ataca una de las variables que propician la violencia y la inseguridad. Bajan momentáneamente las cifras de delitos graves, pero las condiciones estructurales que generan la violencia y la inseguridad no se modifican.

La presencia precaria de la autoridad es uno de los puntos más delicados del escenario de inseguridad pública, pues no hay forma en la que los ciudadanos puedan sustituir el quehacer de la autoridad en la persecución del delito. En otros países, la inacción o ineficiencia de la autoridad ha sido sustituida con grupos privados de protección o incluso con fuerzas paramilitares que se encargan de proteger los intereses y el patrimonio de individuos, grupos o segmentos sociales. Usualmente actúan al margen de la ley y bajo sus propias reglas. Esta práctica aún no está generalizada en México, pero existen las condiciones para que ello suceda. Existen también casos en los que frente a la inacción de la autoridad, el ciudadano hace justicia por su propia mano, acciones que usualmente se acotan a revertir agravios personales.

Ciertamente en este análisis no partimos del supuesto de que todos los policías son corruptos e ineficientes. Sin embargo, la opinión ciudadana es notoriamente desfavorable respecto de su actuación, en los tres órdenes de gobierno. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción (2011), 42% de los mexicanos califica como “poco o nada efectivo” el trabajo de la policía federal; 53% considera “poco o nada efectivo” el trabajo de las policías estatales; y en el caso de las policías municipales la cifra se eleva al 61%.

Uno de los temas centrales que debe revisarse es la relación entre las comunidades y su policía, algo que se ha mermado o perdido. La idea de que la seguridad pública se genera de arriba hacia abajo ha probado tener múltiples limitaciones. En este entorno, la promoción de una relación distinta entre la policía y la comunidad es un factor clave para avanzar en la construcción de esquemas de seguridad pública eficientes y duraderos. Uno de los aspectos cruciales en este ámbito es el posicionamiento de las policías locales frente a las policías estatales y frente a las instancias federales, que al momento de intervenir suelen rebasar y en muchos casos ignorar y menospreciar el trabajo y la información con la que cuentan las policías municipales, lo que les quita a éstas últimas credibilidad y respetabilidad frente a la comunidad a la que sirven. En la mayor parte de los países con altos niveles de seguridad, las policías locales constituyen la base del sistema de seguridad pública.

8. Ambiente de impunidad y procuración de justicia precaria

Uno de los temas más delicados como factor de propensión a la violencia y a la criminalidad es la impunidad. La impunidad es una condición externa al infractor que sabe de antemano que sus actos no tendrán consecuencias en su contra, no obstante estar consciente de la comisión de un ilícito, una ofensa o una falta grave. La impunidad se manifiesta en un primer nivel en el ámbito de la familia, cuando quien ejerce la violencia intrafamiliar percibe que nadie tiene la capacidad de limitar sus actos, sea por imposibilidad física, dependencia económica o por temor a acciones extremas. La mayor parte de las conductas violentas dentro de los hogares - tipificadas como delitos-, no se denuncian por temor o desconocimiento y quedan impunes.

Fuera del hogar, la impunidad se manifiesta cuando se cometen delitos menores o mayores sin que esto tenga consecuencias para quien los comete. En el caso de los delitos del fuero común, la impunidad se genera como consecuencia de la ineficiencia o insuficiencia de las policías preventivas, las agencias investigadoras y del sistema de procuración de justicia. Las probabilidades de ser detenido, juzgado y sentenciado por cometer un delito son bajas. Para quien comete el delito, su percepción de los márgenes de impunidad existentes constituye un factor importante al momento de tomar su decisión.

Un tercer nivel de impunidad existe cuando la propia autoridad, con conciencia e intención, permite actuar a quien comete el ilícito a cambio de un beneficio (impunidad por complicidad o por presión sobre la autoridad). En algunos casos, la autoridad brinda protección o hace caso omiso de delitos que sabe se cometen o se van a cometer, por temor a represalias de individuos u organizaciones que perciben más poderosos que el Estado. En estos casos el policía o el ministerio público no sienten el respaldo de sus jefes y/o la protección de su institución. Casos de esta naturaleza se registran en los tres órdenes de gobierno aunque con mayor frecuencia en los niveles estatal y municipal, por la debilidad de sus estructuras. En las corporaciones militares la situación suele ser un poco distinta, pues existe un mayor sentido de cuerpo y de cohesión institucional, lo que usualmente disminuye el número de casos de corrupción por amenazas. La impunidad por complicidad es el peor escenario pues el criminal queda impune y, la autoridad, convertida en cómplice, también queda impune. En este escenario el ciudadano queda totalmente desprotegido.

Paradójicamente, en la dinámica entre pandillas y entre grupos del crimen organizado, existen reglas no escritas que en su ámbito de operación reducen la impunidad en forma significativa. Entre pandillas la intromisión territorial o la agresión a uno de sus miembros no queda impune; da origen a venganzas o contra ataques con acciones iguales o más violentas que las recibidas (demostración de fuerza). En el caso del crimen organizado opera la misma dinámica cuando existen disputas territoriales, robo de mercancías o agresiones o eliminación de sus miembros. Esta dinámica es continua y sólo termina cuando alguna de las organizaciones es desarticulada por la superioridad de fuerza de la organización contraria o por la acción de la autoridad. En algunos casos su desaparición obedece a la actuación de ambas fuerzas en paralelo, por coincidencia, o por preferencia de la autoridad por alguna de las organizaciones. Las mismas reglas se aplican cuando una autoridad involucrada con el crimen organizado decide traicionar o no cumple con lo acordado. En este balance, entre organizaciones delictivas existe mayor dedicación para cuidar y proteger sus intereses, que el que percibe el ciudadano por parte de la autoridad para hacer cumplir la ley.

El ambiente de impunidad para quien quebranta la ley o comete un delito es percibido entre la población mexicana como medio o alto. Esto contribuye en forma importante a la baja confianza de la población en el sistema de procuración de justicia. En la encuesta CIDENA (2011) sólo el 6% de los ciudadanos consideran que los jueces hacen bien su trabajo. A la lentitud en los procesos, se añade la corrupción y la percepción ciudadana de que las denuncias se atienden o se persiguen los delitos sólo cuando los afectados tienen

poder o influencias, que no es el caso de la mayoría. A la baja credibilidad en el sistema de justicia se suman las críticas a las ineficiencias e insuficiencias, legales y operativas, de los centros penitenciarios en los que también se registran altos niveles de corrupción.

9. Bajos niveles de organización comunitaria y de cohesión social

Uno de los temas más complejos en el ámbito de la seguridad pública es el rol de las comunidades en construir y preservar ambientes seguros. Dado que la prevención y persecución del delito corresponde esencialmente a la autoridad, en principio la comunidad parecería excluida de esta función. Sin embargo, la experiencia histórica indica que la seguridad de una comunidad surge, en primera instancia, de la forma en que sus miembros se cuidan entre ellos y frente los externos. En esta dinámica los propios miembros de la comunidad establecen una serie de valores y reglas de respeto y convivencia. En todos los casos termina por existir una autoridad, integrada por miembros de la comunidad y designada por la propia comunidad, encargada de aplicar las reglas del juego acordadas por todos.

En cualquier sociedad compleja, la policía se convierte en una instancia indispensable, que requiere ser profesional y con atribuciones y prerrogativas claras para hacer su trabajo. Sin embargo, lo que registramos en México es un divorcio creciente entre la policía local y la población, escenario en el que la población tiene poco que decir y hacer respecto de su propia seguridad. Las policías municipales en México tienen funciones muy limitadas para la investigación y la persecución del delito, que corresponde a las autoridades estatales o federales, que en la mayor parte de los casos tiene poca o ninguna cercanía con las comunidades en las que deben aplicar la ley. Revertir esta situación implica un cambio de enfoque que conlleva el fortalecimiento de las policías municipales, en coordinación con las comunidades con las que trabajan.

Sin embargo, la participación de la comunidad en la construcción de la seguridad incluye, pero no se acota a la relación con su policía. Una comunidad cohesionada ve por los intereses del conjunto, lo que le da fuerza y posicionamiento para marcar sus prioridades y desarrollar acciones y programas a favor de la comunidad en concordancia con las autoridades. También les otorga fuerza y capacidad para actuar como un frente común frente a situaciones o actores externos que amenazan su tranquilidad o su calidad de vida.

Un indicador de la cohesión comunitaria es el capital social que se mide por el número de organizaciones de la sociedad civil (OSC) que tiene un país. Actualmente se calcula que en Estados Unidos existe un millón de OSC, en Chile 83 mil y en México 20 mil. Si consideramos que la población de Chile es la sexta parte de la de México, la desproporción es mucho mayor.⁴ A la pregunta de la encuesta CIDENA 2011 ¿participa usted o algún miembro de su familia en alguna organización de la sociedad civil?, sólo 9 de cada 100 entrevistados, contestaron afirmativamente.

10. Ausencia de cultura de la legalidad

La ausencia de cultura de la legalidad - entendida la cultura de la legalidad como el apego a la norma en la conducta habitual del ciudadano-, es uno de los problemas que adolece la sociedad mexicana. A la ausencia de cultura de legalidad se añade la precaria cultura cívica, entendida esta como la forma en que se conduce el ciudadano en los espacios públicos, desde el manejo de la basura – México es quizás el único país de la OCDE en el que la basura es parte habitual del paisaje urbano y rural – hasta el cuidado de los espacios

⁴ Con cifras de la ONU. Citado por Felipe Gonzalez y González en (CIDENA) 2011. p. 40

públicos o el respeto a las vialidades. También tiene que ver con el trato que se da en los espacios públicos a niños, adultos mayores o personas con alguna discapacidad.

El origen de esta situación es diverso, pero en su base está la educación – o ausencia de ella – y en el ejemplo – o mal ejemplo - de los mayores y de las propias autoridades. Es común entre los mexicanos aceptar que, ante lo farragoso que pueden ser los trámites en los tres niveles de gobierno, es mucho más “inteligente” agilizar el trámite a través de una “gratificación”, que seguir todo el procedimiento. Los que buscan hacer todo por la vía legal son considerados “ingenuos” por muchos de sus congéneres y, peor aún, por no pocas autoridades, que ya esperan la “gratificación” como parte del trámite.

La ausencia de una cultura de la legalidad entre la ciudadanía, sea por desconfianza o por escepticismo, genera un ambiente de permisividad y tolerancia a romper la ley. Esta dinámica se acentúa en lugares en los que la ciudadanía se siente amenazada tanto por los delincuentes como por la autoridad.

La cultura de la legalidad –al igual que el civismo – se fortalece con la educación y con el ejemplo. La visión de que la legalidad se construye y se fortalece a partir de sanciones y controles – como se pretende incluso al interior del Estado- deja de lado el elemento más importante que es la educación y el ejemplo. Las sanciones sirven para corregir comportamientos, no para inducirlos.

El corolario natural de la ausencia de cultura de la legalidad es la desconfianza. México es líder en materia de desconfianza entre ciudadanos y frente a las autoridades. La encuesta CIDENA (2011) registra un alto nivel de desconfianza entre los mexicanos; sólo 19 % considera que la mayoría de la gente es confiable, 68% considera que en México *uno debe cuidarse las espaldas*.

Con este enfoque se soslaya que las sanciones y los controles, por principio, sirven para corregir conductas, no para inducirlos. Sin un cambio en los valores no hay un cambio en las conductas. Muy poco se ha hecho para inculcar la cultura de la legalidad en las bases sociales, desde los hogares y las escuelas, hasta las academias de policía y las instituciones militares. Esto explica, en buena medida, la preocupación recurrente por parte de la población en el tema de los derechos humanos y las reiteradas denuncias de las autoridades por actos de corrupción durante esta *guerra*.

En este marco, existe un estrecho vínculo entre la ausencia de cultura de legalidad y la corrupción. La ineficiencia del sistema de procuración de justicia, en todos los órdenes de gobierno, en poco ayuda al fomento de la cultura de la legalidad. La ausencia de cultura de la legalidad – y de sentido de justicia – promueve el individualismo como la mejor fórmula para sobrevivir y salir adelante. No se visualiza el bien común como el mejor escenario para el bienestar individual.

11. Impactos transnacionales de la criminalidad

El lado oscuro de la globalización es la transnacionalización del crimen organizado. Los medios de comunicación, la tecnología y la posibilidad de transacciones financieras por medios cibernéticos han abonado al desarrollo de un crimen organizado más estructurado, con mayores recursos de movilización y con flexibilidad para operar en más de un mercado nacional simultáneamente.

En México muchos de los delitos federales están asociados a organizaciones delictivas transnacionales que importan armas, precursores, drogas y equipos de alta tecnología para sus operaciones. Estos nuevos escenarios obligan a establecer esquemas de cooperación internacional, eficientes y consistentes, si el

objetivo es debilitar en su estructura a estas organizaciones. Delitos como el lavado de dinero difícilmente se pueden atacar con una óptica estrictamente nacional. El alcance de objetivos en este ámbito requiere de inteligencia sofisticada y de esquemas de reacción inmediata en coordinación con agencias que operan en otros países.

Muchos de los delitos de orden transnacional se cometen en estados o municipios que no tienen la capacidad, la experiencia ni la información para poder aplicar la ley. Sólo con el apoyo y la coordinación de autoridades federales es posible avanzar en los aspectos transnacionales de la seguridad pública.

Esto obliga a que las agencias federales que trabajan con sus contrapartes en el exterior sean especializadas, profesionales y operen con esquemas de coordinación *ad hoc*, no solo con otras agencias federales mexicanas, sino con estados y municipios, para poder tener una incidencia real sobre las organizaciones criminales transnacionales. Es el caso no sólo de los mercados de drogas y armas, sino también de delitos de alto impacto en la seguridad humana como la trata y tráfico de personas. Hasta ahora los resultados en estos ámbitos han sido pobres dada la falta de capacitación, profesionalización y la ausencia de esquemas que permitan la coordinación necesaria para que los operativos de combate a la criminalidad con componentes transnacionales sean exitosos.

Este tema lleva en automático a la falta de coordinación de las agencias federales con las estatales y con los municipios para trabajar conjuntamente. Las agencias estatales no cuentan ni con el personal, ni con los sistemas de monitoreo y seguimiento para saber lo que sucede en su territorio. Corregir estas fallas llevará tiempo, pero es una tarea ineludible en la construcción de un esquema de seguridad pública eficiente y menos vulnerable. De esta vulnerabilidad abrevan las organizaciones criminales, pues les permite avecindarse y pasar inadvertidas hasta que su presencia es ya un problema mayor.

I. Conclusiones y recomendaciones

En un país con altos niveles de violencia e inseguridad, como es México, es fácil caer en la tentación de concentrar todos los recursos en la persecución de los responsables de delitos de alto impacto a través de las policías y las Fuerzas Armadas, con la esperanza de terminar rápido con el problema y volver a la normalidad. Sin embargo, de nuestro análisis se desprenden varias conclusiones que ponen en entredicho ese enfoque. Primero, que el crimen organizado no es responsable de toda la inseguridad en el país; segundo, que el ambiente de violencia e inseguridad es en buena medida producto de factores socio-económicos y culturales; tercero, que un esquema de seguridad pública centralista y construido de arriba hacia abajo difícilmente permea en la comunidades; y cuarto, que si la población no cree en la estrategia del gobierno y no se involucra, la estrategia tendrá alcances muy limitados.

Es por ello que después de identificar y revisar los factores de riesgo que propician la violencia y la inseguridad en México, consideramos metodológicamente útil identificar los ámbitos de donde emana la seguridad, para a partir de ello esbozar un esquema de seguridad pública con cuatro características: integralidad, transversalidad, permeabilidad y sustentabilidad.

Significado de las variables

En relación con las variables que identificamos al inicio de este texto, es evidente que la situación de pobreza y marginación incide en los índices de violencia e inseguridad, primero por la situación precaria en la que vive la mitad de la población; segundo, por las deficiencias e insuficiencias en infraestructura básica

que proporcione calidad de vida y seguridad a las comunidades; tercero, por las escasas oportunidades de educación y empleo para millones de jóvenes, en particular en zonas urbanas marginadas; cuarto, por un fenómeno serio de violencia intrafamiliar, muy frecuente en las zonas urbanas marginadas. En estos escenarios, el programa *Hábitat* de Sedesol para lugares con emergencia social (altos niveles de violencia e inseguridad), iniciado en 2009, tiene la enorme virtud de buscar un diálogo entre las políticas sociales y las políticas de seguridad.

En el entorno de las variables socioeconómicas encontramos también el surgimiento natural pandillas juveniles producto de la escasez de oportunidades de educación y empleo. Poca atención se brinda a los jóvenes en estas circunstancias, que son millones y pueden convertirse en una bomba de tiempo. Y no son los que luchan por ideales políticos, sino los que son capaces de robar y matar para comer o darle de comer a sus hermanos menores. En México existen organizaciones especializadas en trabajo con jóvenes en situación de riesgo; modelos exitosos que pueden ser punto de partida para avanzar en volumen y velocidad para atender a millones de jóvenes que lo requieren a lo largo y ancho del país.

En estas cuatro variables (pobreza y marginación, infraestructura precaria, violencia intrafamiliar y pandillas juveniles) encontramos causas estructurales de la inseguridad que no tienen que ver directamente con el crimen organizado, pero que constituyen ventanas de vulnerabilidad que permiten su penetración y arraigo en las comunidades y que por sí mismos constituyen factores de riesgo importantes en el ámbito de la seguridad comunitaria, incluso sin la presencia del crimen organizado.

Con frecuencia se habla en México de la necesidad de recuperación de los espacios públicos. Esta afirmación hace referencia a distintos ámbitos. Desde la recuperación de territorios donde la única ley es la del crimen organizado, hasta la recuperación de parques o espacios del barrio ocupados por la delincuencia o convertidos en tierra de nadie por ausencia de infraestructura, mantenimiento y seguridad.

Los centros de desarrollo comunitario promovidos por Sedesol son un excelente concepto pues sirven para despresurizar la tensión en los hogares, para el aprendizaje y desarrollo de nuevas habilidades en el contexto de educación informal, para fomentar la cohesión comunitaria y para darle salida a la energía y creatividad de niños y jóvenes de una comunidad. El concepto es válido pero debe fortalecerse su operación que aún enfrenta distintos problemas derivados de falta de recursos, de gente capacitada para su administración y, lo más importante, de vínculos orgánicos con la comunidad a la que sirven. Este tipo de iniciativas debe fortalecerse a nivel estatal y municipal y no sólo desde la federación.

Además de las variables socioeconómicas, identificamos también variables que denominamos institucionales y organizacionales, que son cruciales para la construcción de un ambiente de seguridad. Nos referimos a los bajos niveles de cohesión comunitaria, a la ausencia de cultura de la legalidad, al ambiente de impunidad y, no menos importante, a la mala relación entre la policía y sus comunidades.

La ausencia de cultura de legalidad es uno de los temas más delicados por su importancia como eje para la construcción de ambientes de seguridad. La seguridad está ampliamente ligada a la cultura de la legalidad desde el momento en que la tolerancia ciudadana al delito y la propensión de ciudadanos y autoridades a pasar por encima de la ley, generan un ambiente ideal para la expansión de la violencia y la criminalidad. La discrecionalidad en la aplicación de la ley y la lentitud e ineficiencia en la procuración de justicia, contribuyen en forma importante a empeorar la situación.

La cultura de la legalidad y la civilidad son valores que se aprenden en la familia, en la escuela y con el ejemplo. Si la autoridad no pone el ejemplo de apego a la ley y a la civilidad, el ciudadano no se siente

obligado a hacerlo. Si la aplicación de la norma no se da en términos de igualdad, se genera desconfianza y sentimientos de exclusión, que en su propia óptica, exigen al ciudadano de cumplir con lo que marca la ley.

En este ámbito tenemos dudas respecto de la actual política gubernamental, que en lugar de inculcar valores entre servidores públicos y entre la sociedad, ha establecido un sistema de sanciones y controles cada vez más complejo y costoso, cuyos resultados no son claros, excepto por el efecto secundario como paralizador de las acciones de gobierno y desacelerador en la implementación de políticas públicas. Esta situación tiene también un claro efecto negativo sobre el entusiasmo y la creatividad de funcionarios honestos que, ante la complejidad de los trámites, optan por la inacción.

Este tema está directamente vinculado con la impunidad, que identificamos como una de las variables que propician la violencia y la inseguridad. El ambiente de impunidad lo encontramos en todos los niveles, pues tanto autoridades como ciudadanos buscan beneficiarse de ella. El delincuente común frente a la ineficiencia de la policía; el delincuente más sofisticado, comprándola entre distintas autoridades, incluyendo a los jueces; el que genera la violencia intrafamiliar, ante la baja probabilidad de asumir las consecuencias; el funcionario público, cuidando las formas, pero moviéndose por los resquicios donde no llegan las contralorías.

En muchos países el ciudadano actúa conforme a la ley por convicción y no por temor a la sanción. Se estima el valor social y comunitario que tiene el apego a la ley y a la civilidad, y esta conducta se interioriza como parte de la ética individual. Mientras no arribemos a una cultura de la legalidad, por convicción y con compromiso, la impunidad y, su mejor aliada, la corrupción, podrán contrarrestar cualquier esquema de sanción y control, dentro y fuera del gobierno.

Esto no significa que no debe existir una cultura de aplicación de la ley, que debe estar clara para el ciudadano y para el servidor público. Sin embargo, cuando hablamos de la presencia precaria de autoridad como uno de los factores de riesgo que propician la violencia y la inseguridad, nos referimos a la presencia de una autoridad que no cuenta con la confianza de las comunidades a las que sirve por considerarla ineficiente, parcial, corruptible y sin un compromiso real con su comunidad.

En ningún momento abogamos porque los ciudadanos hagan funciones de policía y que se encarguen de su propia seguridad, sino por el papel fundamental que tiene la comunidad en la construcción de un ambiente de seguridad comunitaria que, en concordancia con las acciones de las autoridades, constituye el mejor blindaje frente a la potencial penetración de actores externos no deseados.

Es por ello que consideramos imprescindible avanzar en la construcción de policías locales, cercanas a sus comunidades, lo que constituye el punto de partida de la seguridad comunitaria. Esto no lo pueden hacer ni las policías estatales ni las federales. Existen ya intentos en esta dirección y de hecho existen algunas organizaciones sociales que trabajan en el acercamiento de las policías con sus comunidades. Estos esfuerzos deben multiplicarse en todo el país si se quiere avanzar en esquemas de largo plazo de seguridad pública, que emerjan de la seguridad comunitaria. No existen sucedáneos o sustitutos para abordar estas variables que no sean los programas orientados a fortalecer la cohesión comunitaria, la cultura de la legalidad y el acercamiento entre las comunidades y sus policías.

En los programas de cultura de la legalidad debe involucrarse a escuelas, padres de familia, iglesias y organizaciones comunitarias. Una comunidad cohesionada socialmente y con una policía que se siente parte, cuenta con la confianza y trabaja con su comunidad, es una comunidad mucho menos vulnerable a las amenazas externas, como puede ser la amenaza de la penetración del crimen organizado. Una parte

significativa de los recursos asignados a la seguridad pública en los tres niveles de gobierno debiera ir en esta dirección.

Como parte del diagnóstico general se ha detectado una ausencia preocupante de investigadores sociales, tanto por parte de Sedesol, como por parte de los gobiernos estatales y municipales. Esta ausencia de investigadores de campo se traduce en el diseño de programas y acciones desde los escritorios sin conocer en forma directa las necesidades y prioridades de las comunidades; lo más grave, sin involucrar y comprometer a las comunidades en las distintas acciones de gobierno que por su naturaleza requieren de la participación ciudadana. Entre otras cosas esto lleva a que los programas sean considerados del gobierno y no de los ciudadanos, lo que lleva a que el interés y compromiso de estos últimos sea muy bajo.

Al momento de pasar a los factores de incidencia directa en la generación de la violencia, deben considerarse los programas en torno a la presencia de armas, drogas y alcohol. El primero ciertamente es restrictivo, pero el segundo y el tercero son esencialmente educativos, de prevención y de tratamiento médico. También en este ámbito es necesario conjuntar esfuerzos entre autoridades, comunidades, organizaciones sociales y sector privado. Es claro que la mayor urgencia de este país es resolver los temas de pobreza y desigualdad. La construcción de condiciones de seguridad es una preocupación que permea a todos los sectores de la población, lo que convierte a este problema en una oportunidad para contar con una ciudadanía más participativa, más cohesionada y más comprometida con los temas que le afectan.

El combate al crimen organizado, en particular contra a las organizaciones más poderosas y violentas, se debe mantener, con agencias especializadas, civiles y militares, y con todos los medios para hacer su trabajo. Pero esto no debe derivar en otorgar toda la atención y los recursos a este fin sin atender las otras variables, que son las que habrán de abonar en mayor medida hacia a una solución estructural al clima de violencia e inseguridad que vive el país. Hemos aprendido también que la policía federal no tiene capacidad para sustituir ni cubrir funciones que deben ser de las policías estatales y municipales. Habrá que distinguir claramente las funciones de cada una de ellas y aceptar que el gobierno federal tiene funciones y alcances acotados. En la mayor parte de los países desarrollados la seguridad pública está cimentada en policías locales fuertes, con amplias atribuciones y suficientes recursos y, sobre todo, con lazos estrechos con las comunidades de donde emanan y a las que sirven.

En comunidades donde existe cohesión social, oportunidades para los jóvenes y espacios comunitarios seguros, la penetración territorial de la delincuencia organizada se dificulta. Si a esto añadimos una policía que se percibe como parte de la comunidad, ve por sus intereses y cuenta con la confianza y colaboración de los ciudadanos, entonces las ventanas de vulnerabilidad se cierran y hacen aún más difícil su penetración. La combinación de estos factores es lo que da sustento al principio de comunidades seguras en países en donde las condiciones de violencia e inseguridad presentan niveles bajos.

Cuando ubicamos la delincuencia organizada en este contexto, es claro que los problemas de inseguridad que vive México no se originan en la presencia de la delincuencia organizada, sino en un conjunto de vulnerabilidades, muchas de ellas de carácter socio-económico, que convierten a comunidades enteras en tierra fértil para el desarrollo y expansión de esta variable.

Hacia un nuevo enfoque de la seguridad pública

Uno de los temas más complejos en el ámbito de la seguridad son las mediciones. Por un lado, medir las condiciones de seguridad de una comunidad es mucho más complejo que la suma de delitos denunciados, que nos hablan de eventos, pero no de causas o procesos. Por otro lado, después de identificar las variables

que constituyen factores de riesgo que propician un ambiente de violencia y criminalidad, surge el problema del peso relativo de cada una de las variables.

El reto metodológico se complica, pues incluso si logramos darle un peso determinado a cada variable en un escenario específico (territorialmente acotado), esto nos dará una fotografía pero no necesariamente los elementos para predecir como habrán de interactuar hacia futuro estas mismas variables, pues el ambiente de inseguridad y criminalidad es, a final de cuentas, la resultante de la interacción entre distintas variables.

Como en cualquier fenómeno social, si modificamos una variable en el ámbito de la seguridad pública, esto tendrá un efecto en el resto de las variables y en el escenario en su conjunto, pero ese efecto es difícil de medir. Estamos conscientes de que el tema de la seguridad pública requiere un enfoque interdisciplinario, que debe adaptarse a la geografía e historia de cada país, estado o comunidad. Esto es algo en lo que debemos seguir profundizando, pues nuestra comprensión de esta dinámica, en México, es incipiente.

Con todo esto en mente, consideramos que las variables identificadas (que también requieren mayor precisión metodológica en sus contenidos), nos dan un panorama amplio del fenómeno de la seguridad pública en México y nos permiten avanzar algunas recomendaciones sobre cómo abordar el problema.

Hablamos de cuatro características que debe tener el sistema de seguridad pública que consideramos imprescindibles para avanzar en este ámbito: integralidad, transversalidad, permeabilidad y sustentabilidad, y que deben servir como punto de partida en la construcción de este sistema.

La **integralidad** en el diseño e implementación de una estrategia de seguridad pública significa recoger y atender todas las variables que inciden en la generación de un ambiente de violencia e inseguridad. Las guerras se ganan o se pierden; los sistemas de seguridad se construyen. Los sistemas de seguridad más eficientes son los que menor necesidad tienen de recurrir al uso de la fuerza. El mejor indicador de un sistema eficiente de seguridad pública es la seguridad ciudadana. Japón es un buen ejemplo. El capítulo de seguridad de su guía de turistas se reduce a una línea: *una mujer extranjera puede caminar sola, de noche, prácticamente en cualquier ciudad o población del país, sin ningún riesgo a su seguridad.*

La realidad de los últimos seis años nos dicta la necesidad de contar con un esquema de seguridad pública que contemple todas las variables que intervienen en la generación de la violencia y la inseguridad para la introducción de acciones y programas que atiendan de manera directa o indirecta todas las causales involucradas. Más importante aún, no se debe perder de vista la visión y la estructura de la integralidad al momento de implementar los programas.

La estrategia de combate a la seguridad en la administración Calderón se centró en la acción de la policía y en la persecución del crimen organizado, mientras que la atención a las otras variables fue secundaria. Un buen punto de partida para la integralidad sería nombrar como titular de la seguridad pública a un filósofo, historiador o sociólogo, capaz de dar rumbo y orientación integral a la estrategia y, como jefe de la policía, a un policía.

Sin duda uno de los mayores retos en el diseño de una estrategia es la forma en que se distribuyen los recursos. Existe un viejo dilema entre economistas: ¿compramos tanques de guerra o compramos mantequilla? Este mismo dilema enfrenta el gobierno de México ¿a dónde dirijo mis recursos para la seguridad pública? ¿al fortalecimiento de la policía federal y de las fuerzas armadas en sus capacidades de persecución de criminales o a programas de acercamiento de los policías locales con su comunidad y a los millones de jóvenes en situación de riesgo? En este caso lo que se requiere es una medición aproximada del

efecto que tendrá la inversión en cada uno de los componentes sobre el conjunto, en horizontes de corto, mediano y largo plazo. Parecería que la administración saliente dio prioridad a los síntomas y no a las causas y la enfermedad se agravó.

Para un país como México resulta claro que avanzar en los rezagos económicos, sociales y de educación abona en la construcción de la seguridad pública. Si esto es cierto, entonces el reto se convierte en oportunidad. Abonando al desarrollo económico y social abonamos a la seguridad y al abonar a la seguridad con una perspectiva distinta, abonamos al desarrollo económico y social. El reto se convierte así en oportunidad. La ecuación es compleja, pero demostrable en la realidad.

En el contexto de la seguridad pública entendemos por **transversalidad** la mecánica de coordinar acciones entre dependencias de los tres órdenes de gobierno para desarrollar conjuntamente una política pública. Es evidente que el andamiaje institucional para la seguridad pública, en los tres órdenes de gobierno, requiere de ajustes importantes para incrementar su disciplina, vocación y capacidades operativas; para ello es necesario contar con planes específicos por niveles y dependencias. Sin embargo, la principal responsabilidad del gobierno federal es plantear un esquema de coordinación interinstitucional que defina funciones perfectamente claras para cada dependencia y estructuras de mando y coordinación democráticas, pero eficientes.

Con frecuencia los programas federales contienen elementos de transversalidad al asignar tareas a las distintas dependencias u órdenes de gobierno, pero al momento de su ejecución, en el mejor de los casos, cada quien realiza sus tareas y le reporta a sus jefes; existe poca comunicación entre ellos y en general no se acepta el liderazgo de otra dependencia.

El reto que se enfrenta en materia de seguridad pública exige construir la transversalidad en los tres niveles de gobierno y fortalecer de manera importante el trabajo desde las bases, esto es, a nivel municipal y comunitario. Esto implica una dinámica distinta, pues no depende sólo de las instrucciones de arriba, sino de la persuasión y la concertación con las bases. En las malas noticias, en la mayor parte de las dependencias el personal carece de la formación y la capacitación adecuada y de la doctrina y disciplina necesarias; el andamiaje institucional no está en su mejor forma.

Esto no significa que debemos soslayar las facultades del gobierno federal para diseñar e implementar estrategias en materia de seguridad nacional y seguridad pública, sino que al momento de plantearlo e instrumentarlo debe tomarse en cuenta la dinámica política y social del país, lo que puede resultar en que los viejos esquemas centralistas para implementar políticas públicas deban revisarse. Uno de los aspectos centrales de esta revisión son los alcances y límites de las instituciones, en sus atribuciones y en sus capacidades.

El reto en materia de transversalidad nos remite también al tema de la cooperación internacional, uno de los aspectos más complejos, pero indispensables, para combatir al crimen organizado transnacional. Culpar al narcotráfico de todos los problemas de seguridad de México llevó a culpar a los Estados Unidos por ser en ese país donde se consumen las drogas y de donde provienen las armas generadoras de la violencia. En una visión acotada de la seguridad pública, el argumento resulta válido; sin embargo, encontrar culpables de nuestros problemas en el exterior de poco ha servido como solución. Por el contrario, la posición que se adopte sobre este tema es crucial para poder avanzar en los objetivos de seguridad pública en México y, sin duda, el mejor aliado para ello puede ser Estados Unidos, país que cuenta con tecnología, recursos y experiencia que nos puede servir para acelerar los avances.

La transversalidad nos lleva necesariamente al tema de la **permeabilidad** de la estrategia y sus programas. Si la estrategia no permea en los tres niveles de gobierno y en la sociedad, difícilmente avanzará, pues aquí entran variables institucionales y comunitarias que deben ser componentes centrales de la estrategia. Este tema tiene distintas aristas que no pretendemos agotar aquí, pero daremos un par de ejemplos.

La administración Calderón dedicó una enorme cantidad de recursos a la construcción de una plataforma de datos criminales a nivel central. Sin embargo, si bajamos a los sistemas de información criminal o a los diagnósticos de seguridad a nivel estatal y municipal, sorprende la ausencia de sistemas de información que permitan dar un seguimiento a estos temas por parte de las autoridades estatales y municipales. A pesar de que la información, en teoría, debe fluir de abajo hacia arriba, eso no significa que en la parte de abajo se hayan construido sistemas de información que resulten de utilidad para prevenir y perseguir el delito.

La mayor parte de los gobiernos estatales y municipales no cuentan ni con el personal ni con las habilidades para diseñar y operar estos sistemas. Por lo tanto, la información que envían a la federación siempre es heterogénea, poco confiable y de poca calidad para la generación de estrategias y operaciones. Apoyar la construcción de estos sistemas por parte de la federación constituye una de las asignaturas pendientes.

Uno de los problemas que dan origen a esta escasa información es la ausencia de facultades de las policías municipales para hacer investigación y la falta de preparación de su personal para realizar un trabajo sistemático en torno a los focos, actores, incidencias y causas de violencia e inseguridad dentro de su localidad. Quizás hace tres o cuatro décadas esto no era necesario, pero ahora sí lo es. En muchos países las policías locales realizan trabajo de inteligencia, lo que les permite estar alertas sobre la llegada de nuevas amenazas o sobre el desarrollo de amenazas al interior de su comunidad. Sin este tipo de información las autoridades difícilmente pueden hacer su trabajo de prevención y persecución del delito, pues es claro que la mayor parte de las amenazas a la seguridad en una comunidad se detectan en la propia comunidad. Incluso en ciudades con recursos y con una tradición de seguridad pública, como puede ser la ciudad de Monterrey, Nuevo León, la llegada del crimen organizado pareciera que los tomó por sorpresa y que no existía ni la capacidad de prevención ni la capacidad de reacción.

Tomemos como otro ejemplo la persecución de los delitos financieros. En México tenemos un problema grave de lavado de dinero y la persecución del delito está muy por debajo de los requerimientos. La detección y procesamiento de estos delitos se hace a nivel central. Sin embargo, la compra de propiedades y transacciones se realizan en los estados y municipios, donde se podría recabar información y dar seguimiento a actividades ilícitas para la persecución del delito. Hasta ahora esto resulta imposible, pues no existe articulación entre los sistemas de seguridad y los sistemas de información de la federación y de los estados y municipios. De nuevo, es necesario trabajar en la capacitación y en el desarrollo de habilidades para perseguir delitos que requieren mucho más trabajo de inteligencia que acción policial. En este caso también la iniciativa debe surgir de la federación mediante programas de apoyo para construcción de sistemas de seguridad y de información, estatales y locales, que resulten compatibles y permitan su articulación entre los tres órdenes de gobierno.

Finalmente abordamos el tema de la **sustentabilidad** de la estrategia. ¿Cómo hacer para dar continuidad a una estrategia que para dar resultados requiere de dos o tres décadas de continuidad? ¿es posible lograr esto en un país en el que cada sexenio no sólo cambia el timón sino que se pretende rehacer el barco?

Una pista. Es claro que en todo régimen democrático los hombres y mujeres del poder cambian cada elección, pero las comunidades permanecen, usualmente en la misma localidad y por varias generaciones. Las democracias más avanzadas se caracterizan por tener una sociedad civil organizada, cohesión

comunitaria, cultura de la legalidad y mecanismos eficientes para denunciar y sustituir a funcionarios públicos que se apartan de su deber institucional.

Además de las sólidas estructuras sociales, en las instituciones del Estado la mayor parte de los cuadros son servidores públicos profesionales – no improvisados políticos o amigos de los políticos -, que dan continuidad a los procesos, a los programas y a las estrategias de gobierno, bajo la tutela de políticas de Estado. Las instituciones del Estado, sólidas y profesionales, se convierten así en el mejor antídoto contra los malos políticos.

En México no tenemos esa tradición y uno de los problemas mas frecuentes con los programas federales es su falta de continuidad. Dado que el diseño, recursos y liderazgo de proyectos emanan de la federación, cualquier cambio de políticas, prioridades o simplemente de funcionarios, como sucede a menudo, puede significar la desaparición de un programa, de un día para otro, debido a que se agotaron los recursos, se destinaron a la prioridad del día o entró un nuevo funcionario que cambio las prioridades.

Alcances del ejercicio

En este ejercicio consideramos sólo la información necesaria para tratar de mostrar que es necesario y posible dar un golpe de timón a la estrategia de seguridad pública de México con un enfoque que considere todas las variables que originan la inseguridad (integralidad) para de ahí derivar a la construcción de condiciones de seguridad con un andamiaje institucional que responda a las necesidades de coordinación interinstitucional (transversalidad), política y programas que trasminen hasta las bases sociales donde se encuentran buena parte de las causas de la inseguridad (permeabilidad) y, ciertamente, la conformación de políticas y programas con la suficiente solidez y fortaleza para poder trascender las fronteras sexenales (continuidad). Estos son los cuatro ejes que consideramos imprescindibles para construir una estrategia de seguridad pública acorde con las condiciones y necesidades del país.

México D.F.
Abril de 2013.