LA CONSTRUCCIÓN DE POLICÍAS INTELIGENTES EN MÉXICO

UNA TAREA PENDIENTE

JOSÉ ANDRÉS SUMANO RODRÍGUEZ

La construcción de policías inteligentes en México

Una tarea pendiente

La construcción de policías inteligentes en México

Una tarea pendiente

José Andrés Sumano Rodríguez

El Colegio
de la Frontera
Norte

La construcción de policías inteligentes en México : una tarea pendiente. — 1ª ed. — Tijuana, B. C. : El Colegio de la Frontera Norte, 2020.
1.4 MB (144 pp.)

ISBN: 978-607-479-351-2

1. Policía — México. 2. Seguridad pública — México. 3. Servicio de inteligencia — México. I. El Colegio de la Frontera Norte (Tijuana, Baja California).

HV 8161 .A3 S8 2020

Esta publicación fue sometida a un proceso de dictaminación doble ciego por pares académicos externos a El Colef, de acuerdo con las normas editoriales vigentes en esta institución.

Primera edición, julio de 2020

D. R. © 2020 El Colegio de la Frontera Norte, A. C.
Carretera escénica Tijuana-Ensenada km 18.5
San Antonio del Mar, 22560
Tijuana, Baja California, México
www.colef.mx

ISBN: 978-607-479-351-2

Coordinación editorial: Érika Moreno Páez
Edición: Efrén Calleja Macedo
Corrección y asistencia editorial: Mabel Eugenia Jiménez Pérez y Mary Carmen Reyes López
Última lectura: Estefanía Amaro L.
Formación y diseño de cubierta: Selma Isabel Jaber De Lima

hecho en México / *Made in Mexico*

Índice

Introducción 11

El paradigma de Policía Guiada por Inteligencia 17

Evolución de la seguridad pública hasta el modelo de Policía Guiada por Inteligencia 27

Modelos de policía vigentes en la actualidad 35

La aplicación del paradigma de Policía Guiada por Inteligencia en México 47

Evaluación de la implementación del modelo de Policía Guiada por Inteligencia a nivel estatal 69

Relación entre inteligencia policial e incidencia delictiva de alto impacto 97

Conclusiones 127

Anexo 133

Referencias 137

Sobre el autor 143

INTRODUCCIÓN

La crisis de violencia que se vive actualmente en México ha llevado a la sociedad mexicana a replantear sus respuestas frente a los desafíos de seguridad pública. En el año 2006, el presidente Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), ante lo que percibía como autoridades locales corruptas y policías débiles, optó por utilizar las fuerzas armadas –integradas por la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de la Marina– para llevar a cabo tareas de seguridad pública, en particular aquellas relacionadas con el crimen organizado. Aunado a lo anterior, comenzó un esfuerzo por fortalecer la Policía Federal, no sólo mediante el incremento del número de elementos, sino a través de la modificación de su forma de trabajo, con la implementación del modelo de Policía Guiada por Inteligencia,[1] en adelante ILP (por sus siglas en inglés). Dicho modelo fue puesto en marcha por el Secretario de Seguridad Pública del presidente Felipe Calderón, Genaro García Luna (2006-2012). Este funcionario también intentó replicarlo en las policías estatales a través de los

[1] Este modelo se basa en la aplicación del análisis de inteligencia criminal para la toma de decisiones objetivas que faciliten la reducción y prevención del crimen mediante estrategias efectivas de policía y asociaciones externas derivadas de una base evidencial (Ratcliffe, 2003).

programas Policía Estatal Acreditable y Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP).

Ahora bien, el entorno criminal cambió mucho de 2006 a 2018. El mundo de narcotraficantes de 2006 no es igual que el mundo de mafiosos de 2018. Sin embargo, el diagnóstico y las respuestas del actual presidente, Andrés Manuel López Obrador, no distan mucho de las estrategias seguidas por sus predecesores: la creación de una Guardia Nacional mantiene la militarización de tareas de seguridad pública para atender el problema de crimen organizado, y su modelo de operación mantiene la esencia del paradigma denominado ILP.

El propósito de esta investigación es el estudio del modelo de ILP, su implementación en México y los resultados obtenidos, a través de un enfoque de políticas públicas[2] que permita identificar el valor público[3] generado por la puesta en marcha del modelo en el país, así como la utilidad de aplicar un esquema proveniente de la Nueva Gerencia Pública[4] (NGP), ideado inicialmente en países desarrollados, a contextos latinoamericanos.

Inglaterra y Estados Unidos fueron los pioneros del modelo en cuestión. En estos países, los resultados de experiencias como la de Kent y Camden han llevado a autores como Ratcliffe (2003) y Lawrence *et al.* (1998) a elaborar estudios en los cuales señalan que el modelo de ILP es altamente eficaz en la reducción del crimen.

[2]De acuerdo con Dye, las políticas públicas engloban todo aquello que un gobierno decide hacer o no hacer (2008).

[3]Se trata de aquello que es valorado por el público, generado por la administración pública conforme a sus capacidades operacionales y con base en la legitimidad y el apoyo con que cuentan las políticas encaminadas a producirlo (Moore, 1997).

[4]Enfoque de la política pública que sostiene que una administración orientada al mercado del sector público tendrá como resultado un mayor costo-eficiencia del gobierno (Hood, 1991).

Con base en esa premisa, durante el sexenio 2006-2012, el Estado mexicano implementó una política de seguridad para desarrollar el modelo de ILP en México (García G., 2011). El alcance de esta política no sólo fue federal, puesto que a través del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) y programas como la Policía Estatal Acreditable y el FASP se buscó replicar el modelo en los estados y municipios del país. Por lo tanto, se pretende evaluar el resultado de la implementación de este modelo en México con respecto a la seguridad pública, en especial en relación con la reducción de delitos de alto impacto –robo con violencia, secuestro, extorsión y homicidio doloso–.

Para lograr esto, se lleva a cabo una medición integral de los avances alcanzados en la implementación del modelo de ILP. Así mismo, se busca obtener una medición integral de los delitos de alto impacto y su evolución en sus años de implementación.

De esta manera, se pretende probar, en el contexto latinoamericano, la hipótesis sostenida por autores como Ratcliffe (2003) y Lawrence *et al.* (1998), según los cuales el modelo de ILP tiene gran efectividad en la reducción de la criminalidad. En este sentido, la investigación parte de los siguientes supuestos:

1) El crimen no se distribuye al azar, por lo que la identificación de zonas calientes (*hot spots*) de actividad criminal es fundamental para reducirlo.
2) Una estrategia enfocada en los criminales y no en el crimen es más efectiva en la reducción de la criminalidad.
3) Un porcentaje pequeño de criminales comete una gran proporción del total de crímenes.

Para el cumplimiento de sus objetivos y la validación o refutación de la hipótesis planteada, la investigación utiliza metodologías cuantitativas y cualitativas conforme a Das (1999), para quien el método más apropiado depende del tipo de problema, la naturaleza de los datos y el objetivo del análisis.

A fin de analizar la implementación del modelo federal, se opta por el modelo de estudio de caso –enfocado en lo particular y lo único (Stake, 1995)– porque lo que se busca es particularizar más que generalizar. El propósito es conocer, de manera integral y en un contexto único, un fenómeno complejo, como lo es la aplicación del modelo de ILP.

En el caso del estudio de la implementación estatal de este modelo, se eligen metodologías cuantitativas con el objetivo de generalizar. En este sentido, se elabora un índice que permite obtener una medida integral del fenómeno complejo que representa la inteligencia policial. El uso del índice se justifica dado que, como se verá durante el desarrollo del trabajo, en México no hay un indicador que de suyo permita aproximarse a las capacidades de inteligencia con que cuenta una policía. Por tanto, se utilizan variables que miden diferentes dimensiones de la inteligencia policial, pero que sólo en conjunto logran explicar la totalidad del fenómeno. El índice representa una simplificación y una medida resumen de utilidad para medir las capacidades de inteligencia policial (Das, 1999). Dicha medida resumen se usará posteriormente para analizar la relación entre las capacidades de inteligencia policial y la incidencia delictiva de alto impacto, con base en el modelo de regresión lineal.

El *índice de inteligencia policial* se desarrolla en dos versiones. La primera versión parte de la metodología utilizada hasta el momento en la elaboración del *índice de desarrollo humano* por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que otorgaba una ponderación igual a cada una de las variables. La segunda versión del índice emplea el método de componentes principales con la finalidad de constituir un referente de comparación. Este segundo método les permite a los datos determinar los pesos óptimos que capturan la fracción más grande de la varianza (Khatun, 2007).

Además, se usan modelos de regresión lineal con el propósito de evaluar la influencia de las capacidades de inteligencia

policial en la incidencia delictiva de alto impacto.[5] Los modelos de regresión se utilizan por su capacidad para modelar la relación entre dos variables, al ajustar una ecuación lineal a los datos observados. El índice de inteligencia policial, en cualquiera de sus dos versiones, es la variable independiente en los modelos de regresión lineal incluidos aquí. La variable dependiente es el *índice de delitos de alto impacto.* Cabe mencionar que también se aplica el modelo de regresión lineal para modelar la relación entre cada una de las variables del índice de inteligencia policial y del índice de delitos de alto impacto. Esto responde al supuesto de la economía del crimen que señala que los diferentes tipos de delitos son determinados por diferentes variables y que la influencia de las variables independientes no es la misma en cada tipo de delito (Fajnzylber, Lederman y Loayza, 2002).

La obra se estructura de la siguiente forma: el primer capítulo establece una discusión teórica con respecto al modelo de ILP; el segundo describe la evolución de la policía desde el modelo de Policía Política hasta el modelo de ILP; el tercero refiere otros paradigmas vigentes de policía; el cuarto explica la implementación del modelo de ILP en México; el quinto utiliza metodologías cuantitativas para medir las capacidades de inteligencia policial de cada una de las entidades federativas, y el sexto emplea metodologías cuantitativas para medir la evolución del delito de alto impacto, así como herramientas econométricas para modelar la relación entre las capacidades de inteligencia policial y la incidencia delictiva de alto impacto. Finalmente, se establecen las conclusiones teóricas y prácticas de los hallazgos.

La relevancia de la presente investigación consiste en que es la primera que evalúa la implementación del modelo de ILP en México, tanto con respecto a la operación como a los resultados,

[5] El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) clasifica como delitos de alto impacto los siguientes tipos: robo con violencia, secuestro, extorsión y homicidio doloso.

lo que constituye el eje rector de la estrategia de seguridad del gobierno federal durante el sexenio 2006-2012 (García G., 2011) y se mantiene hasta la fecha como el paradigma de referencia para la Policía Federal y las policías estatales. Por otra parte, la evaluación de la política de seguridad del Estado mexicano es fundamental en una sociedad en la que se presenta un secuestro cada cinco minutos (Instituto Nacional de Estadística y Geografía [Inegi], 2013b) y 22 homicidios por cada cien mil habitantes (Inegi, 2013a) –lo equivalente a la tasa de homicidios de toda Europa–. Así mismo, la investigación permite aproximar los resultados de política pública en un ramo cuyo presupuesto fue incrementado en un 334 por ciento del año 2000 al 2012 (Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública [SESNSP], 2012a).

Las contribuciones teóricas y prácticas de la presente investigación al estudio de las políticas de seguridad pública parten de la evaluación de la aplicabilidad en el contexto mexicano de un modelo de policía que ha logrado reducir los índices de delitos en países desarrollados. En este sentido, esta investigación permite conocer si los resultados del modelo en México sostienen los postulados generales. A su vez, revela si la decisión de llevar a cabo tal política pública ha sido benéfica para México o no. Finalmente, el estudio permite aproximarse, por primera ocasión, a las capacidades de inteligencia de las policías de México.

Por último, es importante mencionar que la investigación retoma el supuesto de que la inteligencia policial no es el único factor que influye en la incidencia delictiva. Por ello, desarrolla modelos para conocer el impacto del modelo de ILP a través de otros factores que inciden en los delitos de alto impacto.

EL PARADIGMA DE POLICÍA GUIADA POR INTELIGENCIA

La globalización ha generado cambios en los patrones criminales que le han impuesto nuevos retos al Estado para garantizar la seguridad ciudadana. Como consecuencia, han surgido cambios significativos en la labor policial, tanto en lo que se refiere a tácticas operacionales como a estructuras organizacionales, representados en nuevas ideas para la reducción del crimen. Una de estas nuevas ideas –quizá la que cuenta con mayores resultados– es el enfoque de Policía Guiada por Inteligencia (ILP, por sus siglas en inglés), que se ha convertido en una de las aproximaciones más sólidas en cuanto a filosofía de control del crimen y práctica policial (Maguire, 2000).

Origen de la Policía Guiada por Inteligencia

El concepto de ILP surgió en el Reino Unido en la década de 1990 con base en las ideas de la Nueva Gerencia Pública (NGP) –que estaba en boga en el país– y como una respuesta de los gobiernos locales ante el incremento de la incidencia delictiva durante las décadas de 1980 y 1990, que derivó en el reclamo ciudadano de una policía más efectiva y eficiente (Gill, 1998; Ericson y Haggerty, 1997).

La incapacidad del modelo reactivo tradicional de policía para enfrentar los cambios en los patrones criminales originados por la creciente globalización, que abrió ventanas de oportunidad transnacionales para el crimen organizado por la reducción de barreras físicas y tecnológicas, fue la causa principal para la creación del modelo mencionado.

Por otra parte, la incompetencia de las policías tradicionales para hacer frente al crimen organizado provocó la erosión de la confianza ciudadana en dichas instituciones. Una consecuencia fue el crecimiento en el uso de servicios de seguridad privada, así como la marginalización de la policía de ciertos aspectos relacionados con la seguridad pública. Conforme a lo anterior, el modelo de ILP fue creado para dar respuesta a tres aspectos fundamentales:

1) La falta de integración y eficacia de los mecanismos de rendición de cuentas.
2) La necesidad de las policías de utilizar los recursos de mejor manera.
3) La implementación de un esquema de policía con mayor énfasis en la detención de criminales, a causa de su efectividad en comparación con los esquemas enfocados en los crímenes.

Para lograr estos tres puntos, el modelo de ILP incluyó nuevas estructuras de rendición de cuentas a nivel local, una mayor integración de las áreas de inteligencia e investigación, y una focalización más eficiente de las tareas policiales diarias a través de la diseminación de inteligencia (Ratcliffe, 2002).

Definición de Policía Guiada por Inteligencia

Después de haber descrito el contexto en el que surgió el modelo de ILP, es preciso definirlo. A pesar de que el enfoque es cada vez

más popular, la literatura que lo aborda parte del supuesto de que el término se entiende por sí solo, por lo que las definiciones no abundan.

Con el fin de establecer una definición es necesario señalar que según el modelo de ILP el crimen no se distribuye al azar. Esto implica que es fundamental la identificación de zonas calientes (*hot spots)* de actividad criminal. Así mismo, el modelo reconoce la importancia de asociaciones con organizaciones externas al sistema de seguridad pública para lograr la prevención del crimen. También parte de la premisa de que la labor policial debe concentrarse en los criminales y no en el crimen. Esto se debe a que un porcentaje pequeño de los criminales comete una gran proporción de los crímenes.

Tomando en cuenta todo lo anterior, el concepto de Policía Guiada por Inteligencia se define como el modelo que parte de la aplicación del análisis de inteligencia criminal para la toma de decisiones objetivas que faciliten la reducción y prevención del crimen a través de estrategias efectivas de policía y asociaciones externas derivadas de una base evidencial (Ratcliffe, 2003).

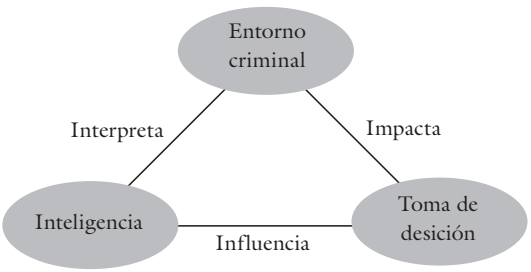
Operación del modelo

Dentro del modelo de ILP se debe asumir que el entorno criminal es una característica permanente del contexto operacional de los servicios de policía. A pesar de que este entorno criminal es dinámico y fluido, es fundamental que la policía lo entienda para diseñar operaciones subsecuentes efectivas. Con el fin de que la policía pueda basar sus acciones en la inteligencia criminal, es preciso que sea capaz de interpretar el ambiente criminal. El área de inteligencia se encarga de llevar a cabo lo anterior. Para lograrlo, dicha área depende de un amplio rango de fuentes de información, tanto internas como externas, que operan al servicio de la policía. La información que esta unidad obtiene, en un ambiente guiado por inteligencia, debe ser diseminada

mediante un producto de inteligencia a las personas con capacidad para impactar de manera positiva en el ambiente criminal, lo que deriva en la segunda etapa del modelo.

En la segunda etapa se requiere de una estructura de inteligencia capaz de identificar e influenciar a los tomadores de decisiones. Además, es pertinente que estos últimos tengan la voluntad y la capacidad para explorar estrategias de reducción del crimen aptas para impactar de manera positiva en el ambiente criminal. Este modelo tiene tres estructuras y tres procesos, como se puede visualizar en la figura 1 (Ratcliffe, 2003).

Figura 1. Modelo de Policía Guiada por Inteligencia



Fuente: Ratcliffe (2003).

Características del entorno criminal

Es importante precisar que el entorno criminal puede variar para los diferentes niveles de policía. Sin embargo, la premisa básica es la misma: el ambiente criminal es dinámico, tiene diferentes membresías y estructuras, y se espera que pueda ser influenciado por las estrategias policiales.

Inteligencia

También es pertinente aclarar el concepto de inteligencia. Ésta puede ser definida como un producto de valor agregado deri-

vado de la recolección y el procesamiento de toda la información relevante relacionada con las necesidades de los clientes, el cual es significativo para la toma de decisiones (Australian Customs Service [ACS], 2000).

Además, la inteligencia es un proceso que incorpora un ciclo continuo de definición de tareas, recolección de datos, análisis, diseminación y retroalimentación.

En este sentido, la inteligencia es responsable de generar productos capaces de influenciar el pensamiento del tomador de decisiones. Por ello, se requiere de estructuras organizacionales que trabajen de manera efectiva, tanto en la interpretación del ambiente criminal como en la diseminación de estos productos.

Interpretación del entorno criminal

Ahora, ¿qué tan capaces son las personas, sistemas y herramientas para interpretar el entorno criminal? Un mecanismo efectivo requiere inversión en recursos humanos, herramientas y sistemas, pero también la comprensión de las funciones y limitaciones de un sistema de inteligencia. Lo anterior es fundamental para un estilo policial que hace énfasis en el criminal y no en el crimen como punto focal de la inteligencia.

En muchas ocasiones, las expectativas irreales sobre los alcances del modelo de ILP pueden minar el entusiasmo. Cuando los funcionarios de inteligencia de una policía no están familiarizados con el modelo, no entienden el valor que pueden agregar a la información recibida. Incluso cuando hay una dirección adecuada, se requiere de coordinación de fuentes, buen manejo de la información, herramientas y entrenamiento para maximizar el beneficio de este modelo de policía.

Así mismo, a nivel estratégico es imperativo contar con las habilidades necesarias para instalar sistemas que permitan el intercambio de información, tanto al interior como al exterior del servicio de inteligencia (Ratcliffe, 2003).

Características de los tomadores de decisiones

En el ámbito de los tomadores de decisiones, todos los niveles operacionales y de liderazgo tienen la capacidad de impactar en el entorno criminal. Los comandantes controlan los recursos, pero los niveles inferiores pasan la mayor parte del tiempo en las calles y son los operadores principales. Por ello, es importante que los tomadores de decisiones comprendan la situación (inteligencia) y respondan de manera adecuada para poder dirigir las actividades policiales a las zonas y horarios calientes, técnica fundamental en la reducción del crimen (Lawrence *et al.*, 1998).

Influenciar a los tomadores de decisiones

A efecto de que la inteligencia funcione para la adecuada focalización de las actividades policiales en zonas y horarios calientes, así como en otros aspectos, el método de diseminación es fundamental. Con este método se informa al cliente y se le convence de la importancia de un curso de acción. Una gran parte de los errores en materia de inteligencia policial se encuentra en el vínculo entre la comunidad de inteligencia y el cliente: ya sea que los servicios de inteligencia no son capaces de hacer llegar los análisis al tomador de desiciones o que éste no aprecia la relevancia de lo presentado.

La inteligencia compite con otras acciones para influenciar al tomador de decisiones. Lo anterior es particularmente importante cuando éste no trabaja dentro del servicio policial. Un sistema integral de inteligencia reconoce e influye en una amplia gama de tomadores de decisiones, tanto internos como externos.

Impacto en el entorno criminal

El modelo de ILP no funciona si en la última etapa el tomador de decisiones no puede influir en el entorno criminal y reducir el

crimen mediante estrategias efectivas de policía. Existen límites a la capacidad de las policías para modificar los índices delictivos de manera significativa, pues hay una gran variedad de variables que impactan en el comportamiento del delito. Sin embargo, lo anterior no significa que no sean capaces de hacerlo con un máximo nivel de eficiencia en el proceso.

Una buena cantidad de tácticas policiales ha sido evaluada de manera positiva respecto a su capacidad de prevención del crimen, como los patrullajes dirigidos y el arresto proactivo de criminales repetitivos (Lawrence *et al.*, 1998). Desgraciadamente, hay una tendencia a dejar de lado estas estrategias por esquemas populares entre la población que no tienen resultados comprobados en materia de reducción del crimen (Lawrence *et al.*, 1998). Algunos de estos esquemas son los vecinos vigilantes, la educación en materia de adicciones y la policía comunitaria, que no tiene un claro enfoque en los factores de riesgo.

Integración del modelo de Policía Guiada por Inteligencia al paradigma policial

El modelo de ILP puede relacionarse con la idea de Policía Orientada a Problemas pues ambas tácticas parten de un paradigma más amplio, como la Policía Basada en la Comunidad. En este sentido, una base evidencial es fundamental tanto para la Policía Orientada a Problemas, en su etapa de análisis y respuesta, como para el modelo de ILP en los aspectos de focalización, donde el caso puede ser un individuo, un grupo o una zona de alta incidencia delictiva. La compartimentación de problemas en bultos manejables está más en línea con la orientación a casos y permite una mayor rendición de cuentas (Ratcliffe, 2003).

Cabe mencionar que aunque los mecanismos del modelo de ILP estén bien planteados, pueden ser introducidos en situaciones donde el contexto no es el apropiado para ese modelo de policía. En este caso, una visión más amplia de la actividad policial como

la Policía Basada en la Comunidad puede ser de gran utilidad. Por ejemplo, un objetivo de este último modelo es la reducción del miedo al crimen, para lo cual puede dar resultados la idea de vecino vigilante; sin embargo, puede no ser útil para una perspectiva del modelo de ILP que busca una reducción real del crimen.

En la figura 2 puede observarse la evolución de la práctica policial y el surgimiento del modelo de ILP. Se ha transitado por cuatro paradigmas desde el siglo XIX hasta la actualidad, debido al cambio en las dinámicas del crimen y a la necesidad de adaptarse ante la ineficacia de las prácticas anteriores.

Figura 2. Evolución de la práctica policial

Era política (siglo XIX)	Guiados por la ley. Vínculos mutuamente benéficos entre policías y políticos. Altos niveles de corrupción.
Era de reforma (1930-1960)	Policía menos política y más profesional. Primeros esfuerzos por recolectar información y analizar el crimen. Menos servicio social de la policía a la comunidad.
Policía Basada en la Comunidad y Policía Orientada a Problemas (1960-actualidad)	Énfasis en buenas relaciones con la comunidad. Fixing Broken Windows o prevención del desorden público. CompStat. Análisis como elemento crucial para establecer estrategias efectivas de policía.
Inteligence-Led Policing (1980-actualidad)	Mucho en común con el paradigma anterior. Énfasis en el análisis de la evidencia empírica facilitado por una mejora tecnológica. Policía predictiva. Menos presencia y más riesgo de ser capturado.

Fuente: Elaboración propia con base en Treverton, Wollman, Wilke y Lai (2011).

En la época actual existen dos paradigmas vigentes: la Policía Orientada a Problemas y la Policía Guiada por Inteligencia. Éstos son refinamientos del paradigma más amplio de la Policía Basada en la Comunidad y, en este sentido, existe gran confusión sobre las diferencias entre ambos y las innovaciones que

aporta el modelo de ILP. El cuadro 1 explica las diferencias entre los dos modelos y precisa las características del modelo ILP.

Cuadro 1. Diferencias entre Policía Guiada por Inteligencia y Policía Orientada a Problemas

Dimensión	*Policía Guiada por Inteligencia*	*Policía Orientada a Problemas*
Misión policial	Aplicación de la ley.	Resolución de problemas relevantes que involucran a la policía.
Alcance	Limitado a la aplicación de la ley.	Expandido más allá de la aplicación de la ley.
Impulsores principales	Unidades de inteligencia, grupos de coordinación.	Analistas de datos.
Cooperación fuera de los servicios de policía	Depende de las necesidades relacionadas con la aplicación de la ley.	Depende del problema.
Enfoque de la intervención	Persona.	Patrón de eventos.
Insumos analíticos	Evidencia e inteligencia.	Datos.
Tecnología	Inteligencia computarizada relacionada con casos y redes.	Computadoras y software para el análisis de datos agregados.
Táctica preferida	Arresto.	Cualquiera, depende del problema.
Mecanismo de control preferido	Incapacitación.	Cualquiera, depende del problema.
Principal indicador de éxito	Número de criminales importantes arrestados.	Funciones policiales desarrolladas de manera efectiva.
Beneficio esperado	Reducción del crimen.	Reducción del crimen y otros problemas relacionados con la policía.

Fuente: Elaboración propia con base en Treverton *et al.* (2011).

Crítica a la Policía Guiada por Inteligencia

El modelo de ILP busca una mayor eficiencia en la policía, pero también ha sido acompañado por otros métodos que entran en conflicto con éste. En muchos servicios policiales existe una cultura de eficiencia que busca medir todo lo posible. Lo anterior es preocupante, pues puede hacer que los beneficios del modelo de ILP se pierdan en un mar de estadísticas operacionales. Un ejemplo es el tiempo de respuesta. Muchos servicios policiales llevan récords de respuesta a llamadas prioritarias y de rutina. Así mismo, implementan mejoras en los procedimientos para reducir este tiempo. Sin embargo, la evidencia es contundente en cuanto a que mejorar los tiempos de respuesta a llamadas no reduce el crimen (Lawrence *et al.*, 1998).

La expansión de la cultura del desempeño puede crear una tendencia en las policías a sólo concentrarse en lo que se mide y dejar de lado áreas difíciles de cuantificar, como las relacionadas con actividades de la policía comunitaria o la prevención del crimen (Scott, 1998). Lo anterior puede generar un efecto adverso en cuanto a regresar a la idea de policía reactiva.

Por su parte, también está el problema de utilizar tácticas reservadas originalmente para criminales de alto impacto y de bajo volumen contra criminales de menor impacto y de mayor volumen. El principio de proporcionalidad debe ser bien manejado para mantener la confianza pública en tácticas policiales más focalizadas, pero más invasivas (Ratcliffe, 2002).

Finalmente, el modelo de ILP representa una oportunidad para involucrar a la ciudadanía en una práctica policial objetiva, focalizada y costo-efectiva. Es difícil argumentar contra la eficiencia y una buena relación costo-beneficio, pilares fundamentales de ILP. En este sentido, dicho modelo bien podría ser llamado Reducción del Crimen Guiada por Inteligencia (Ratcliffe, 2002).

EVOLUCIÓN DE LA SEGURIDAD PÚBLICA HASTA EL MODELO DE POLICÍA GUIADA POR INTELIGENCIA

Evolución de la seguridad pública

La concepción de la seguridad pública y las estrategias para garantizarla han ido evolucionando a través del tiempo. De acuerdo con García S. (2002), ésta se define como una cualidad de los espacios públicos y privados caracterizada por la inexistencia de amenazas que socaven o supriman los bienes y derechos de las personas, así como por propiciar la convivencia pacífica y el desarrollo individual y colectivo de la sociedad.

Desde el siglo XVI hasta finales del siglo XIX, la seguridad pública estuvo íntimamente ligada a la política, en lo que se ha denominado *paradigma de la policía política*. Las policías operaban conforme a las necesidades políticas en turno, siguiendo un modelo principal-agente. El resultado de esto fueron niveles de corrupción elevados en la cotidianidad de la actividad policial, lo que provocó un cambio de paradigma (Kelling y Moore, 1988).

A finales del siglo XIX surgió la necesidad de profesionalizar las policías. Se buscaba dotarlas de las capacidades técnicas y la independencia que les permitieran ser eficientes en su función de garantizar el orden público. El resultado fue el *paradigma de la policía reactiva*. Se esperaba que si había una mayor presencia por

parte de una policía más profesional, mejorarían los resultados para combatir a la delincuencia. No obstante, en la década de 1960, el incremento en los índices delictivos en diferentes partes del mundo dio lugar a la idea de que la policía como elemento aislado tenía limitaciones importantes para hacer frente a un entorno criminal cambiante. La profesionalización de la fuerza policial ya no era un elemento suficiente para contener el crimen (Kelling y Moore, 1988).

Por lo tanto, se dio paso al paradigma de la Policía Basada en la Comunidad, cuyo objetivo era crear una policía cercana a la comunidad y con una mayor participación en las actividades de la misma. De esa forma, mediante acciones como la prevención del desorden, la policía provocaría efectos que impactarían de manera positiva en la reducción de la criminalidad. La base teórica fue el artículo «Broken Windows. The Police and Neighborhood Safety» de Wilson y Kelling (1982). De este paradigma surgieron ideas como CompStat, herramienta empleada para el análisis de información en el área de seguridad pública, y *tolerancia cero*, enfoque orientado en sancionar cualquier delito o infracción. Los resultados de la actividad policial fundada en el paradigma de la Policía Basada en la Comunidad fueron significativamente positivos en cuanto a la reducción de los índices delictivos. Sin embargo, el fenómeno creciente de la globalización generó cambios importantes en el entorno criminal: las fronteras se disiparon de manera considerable, modificando la dinámica territorial del crimen.

En respuesta a estos cambios en el entorno criminal, autores como Ratcliffe (2002; 2003; 2007) han buscado nuevas soluciones a los retos que enfrenta la actividad policial ante la globalización. La solución propuesta por éste y otros autores fue el paradigma de Policía Guiada por Inteligencia (ILP). Aunque no dista mucho del paradigma de la Policía Basada en la Comunidad, el modelo de ILP se caracteriza porque la actividad policial es guiada por un trabajo de inteligencia previo y

un uso intensivo de las tecnologías disponibles. Los autores de esta corriente sostienen que la presencia policial no es suficiente para combatir el crimen, sino que es necesario incrementar las posibilidades de arrestar al responsable de un delito.

Fue precisamente a través de la implementación del modelo de ILP que el gobierno federal de México, durante el sexenio del presidente Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), trató de dar solución a las problemáticas relacionadas con la inseguridad y el Estado de derecho en el país. Durante esos seis años se promovió un proceso de transformación en la Policía Federal encauzado hacia el modelo de ILP. Así mismo, mediante esquemas como el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) y la Policía Estatal Acreditable se buscó replicar el modelo en las policías estatales. Lo anterior fue denominado por la administración federal de dicho sexenio como el Nuevo Modelo de Policía para México (García G., 2011). Aún después de 12 años, sigue predominando esta concepción de la función policial en la Policía Federal y las policías estatales.

Ahora, para comprender la implementación del modelo de ILP, es preciso hacer un diagnóstico sobre el estado de las policías en México en las que se buscó introducir el modelo. En otras palabras, es necesario describir la situación de las policías que se procuró transformar.

No es posible entender a la policía en México sin abordar el estrecho vínculo entre ésta, el poder político y los grupos criminales organizados. Para López (2000), la construcción de las policías en México privilegió históricamente la lealtad de las fuerzas de seguridad al poder político por encima de la aplicación de la ley y la protección de la ciudadanía. Esto se debió a que era más importante para el régimen controlar el territorio y mantener el orden que asegurar el disfrute de garantías para la población. En este sentido, según el mismo autor, las policías en México han operado en un marco donde, a cambio de lealtad, se les permite impunidad y relativa autonomía (López, 2000).

Es decir, se les concede obtener recursos por vías ilegales en compensación por los servicios prestados.

Aunado a lo anterior, la ambigua percepción de la frontera entre las funciones del Ejército Mexicano y de las policías en México ha sido funcional para la necesidad de imponer el orden, pero poco benéfica para la construcción de policías profesionales y honestas en un contexto democrático. Ante esta confusión y la creencia de que ambos sirven para un mismo propósito, se ha optado constantemente por sustituir a las policías por el ejército, impidiendo la construcción de un proyecto de policía congruente con un proyecto democrático y de protección de garantías.

Para López (2000, p. 9), «la policía no operó bajo controles democráticos porque no lo hizo el Estado mexicano en su conjunto». En un contexto donde se percibía que el propósito de las policías era mantener el orden y no proteger a la población, inició tarde la modernización de dichas instituciones hacia un marco democrático. La debilidad institucional era y es significativa.

La urgencia por resolver una crisis de seguridad llevó al Estado a dirigir la mirada a las policías y darse cuenta de que había creado una situación donde éstas operaban como un vínculo entre el poder político y el crimen organizado. Frente a esto, optó por fortalecer los mecanismos punitivos de la policía, aumentar la participación de las fuerzas armadas en las tareas de seguridad pública e incrementar los recursos destinados a las áreas enfocadas en la persecución del delito, tales como las Unidades Especializadas en el Combate al Secuestro (UECS). Sin embargo, no se construyeron mecanismos que permitieran detentar un adecuado control interno y externo de las corporaciones de policía infiltradas por el crimen organizado.

La debilidad de las policías en México puede resumirse, según López (2000), en los siguientes aspectos:

1) Carencia de bases jurídicas adecuadas a las necesidades cotidianas del policía.

2) Ausencia de sentido y márgenes en la actuación.
3) Arbitrariedad y amplia expansión de la corrupción en todos los niveles.
4) Improvisación en su actuar.
5) Insuficiente capacitación.
6) Escasa especialización.
7) Baja división de funciones.
8) Carencia de instrumentos de evaluación del desempeño.
9) Escasa valoración ética del servicio.
10) Considerable predominio de estructuras fragmentadas en grupos de interés.
11) Escaso espíritu de cuerpo.
12) Baja importancia de la relación con la comunidad.
13) Pobre reconocimiento social al valor de la función.
14) Ausencia de recursos institucionales de protección eficaz y suficiente para el policía.

Las causas de dichas debilidades están más relacionadas con el sistema que con las personas. No son atribuibles a conductas aisladas, sino al régimen que aplazó sistemáticamente la modernización de las policías, las utilizó como vínculo entre el Estado y el crimen organizado, y las condenó a funcionar como meros instrumentos de reacción.

La crisis de impunidad y de las policías en México se aceleró con la implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal en 2008, acusado de generar una *puerta giratoria* donde los presuntos delincuentes que son detenidos por la policía y puestos a disposición del Ministerio Público son liberados rápidamente. La reacción del Congreso de la Unión, ante esta crisis, fue la reciente ampliación del catálogo de delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa. En este sentido, Chapa (2018) señala que un mejor proceso penal es sólo un tramo del camino para la reducción de la inseguridad, pues sigue pendiente dotar a las policías de mejores capacidades para la investigación criminal, aspecto

fundamental del modelo de ILP. Conforme a la misma autora, un mejor proceso judicial contribuye a evitar que personas inocentes vayan a prisión, pero es incapaz de aumentar por sí solo las probabilidades de que un delincuente reciba castigo (Chapa, 2018).

Limitar a las policías mexicanas a una posición reactiva ha tenido como consecuencia que sólo se dediquen a perseguir delincuentes sorprendidos en flagrancia sin llevar a cabo tareas de investigación y prescindiendo de la información que poseen para resolver delitos (Chapa, 2018). Con el modelo de ILP se pretende corregir lo anterior. Las oficinas del Ministerio Público no tienen la capacidad para investigar y litigar todos los delitos en México y se han convertido en un *cuello de botella*. Los datos son contundentes, 8 000 oficinas deben conducir la investigación de los aproximadamente 34 millones de delitos que ocurren en un año y, además, deben encargarse de litigarlos ante el juez (Chapa, 2018). La respuesta que el Estado mexicano ha buscado desarrollar en los últimos 12 años, con importantes brechas de implementación, es una ILP que aproveche el potencial de la tecnología para prevenir e investigar delitos.

Una visión contraria del problema de seguridad en México a las planteadas por López (2000) y Chapa (2018) es la de Eduardo Guerrero. Este analista sostiene que es un error asumir el contexto de inseguridad en México como un desafío de seguridad pública que puede ser resuelto mediante el fortalecimiento de policías locales y la importación de prácticas exitosas de policía de países desarrollados (2019b). Según Guerrero, dicho esquema, implementado en México en la última década, ha sido un rotundo fracaso, y debe asumirse que el reto en México no es de seguridad pública, sino de seguridad nacional (2019a). En su argumentación, el autor expone casos como el del delito de homicidio, señalando que 60 por ciento de los homicidios dolosos que se cometieron en el país durante los primeros tres meses de 2019 fueron perpetrados por grupos armados

ilegales que representan una amenaza para la seguridad nacional (Guerrero, 2019a). En este sentido, de acuerdo con este autor, el problema no es de delincuencia común.

Para Guerrero (2019b), el contexto de inseguridad en México tiene dos características principales: *1)* la operación más o menos descarada de grandes grupos armados ilegales que operan como militares, y *2)* la colusión de las autoridades con los grupos armados, en particular de las policías. En este escenario, conforme a Guerrero, invertir en las policías es «echar dinero bueno al malo» (2019b, párr. 5). La solución planteada por este autor radica también en el uso de la inteligencia, pero no para perseguir delitos o detener capos, sino para desmantelar redes de control criminal sobre el territorio y el aparato del Estado. Guerrero pone como ejemplo la estrategia del Estado italiano contra las mafias, la cual consistió en crear un aparato de inteligencia –fundamentado en un programa ambicioso de testigos protegidos– para identificar y desmantelar células criminales enteras, así como aprobar normas para disolver gobiernos locales controlados por las organizaciones criminales (2019b). Es una estrategia que también se centra en la inteligencia, pero no a partir de las policías sino de fuerzas de ocupación.

A continuación se describen los principales modelos de policía vigentes en la actualidad, además del modelo de ILP. El propósito es tener diferentes puntos de comparación para el modelo implementado en México basado en la inteligencia policial.

MODELOS DE POLICÍA VIGENTES EN LA ACTUALIDAD

Con el fin de entender cómo encaja la visión del modelo de Policía Guiada por Inteligencia (ILP) dentro de una visión más integral de la función policial, es preciso revisar otros modelos vigentes, utilizados por los distintos niveles de policía para tratar de alcanzar objetivos diferentes a los planteados por el modelo de ILP. Los modelos que se abordarán en este capítulo son tres: Ventanas Rotas (*Broken Windows Policing*), Policía Orientada a Problemas (*Problem-Oriented Policing*) y Policía Basada en la Comunidad (*Community-Based Policing)*, de la cual deriva el modelo de ILP.

Ventanas Rotas

De los modelos anteriores, el que se diferencia más del modelo de ILP es el de Ventanas Rotas. Incluso se podría argumentar que éste plantea una visión contraria al modelo de ILP al priorizar el mantenimiento del orden sobre los arrestos y la percepción de seguridad sobre la disminución real de los índices delictivos.

El modelo de Ventanas Rotas surgió del artículo «Broken Windows: The Police and Neighborhood Safety» de James Wilson y George Kelling, publicado por la revista *The Atlantic* en 1982,

donde retoman la experiencia del *Foot Patrol Project*, implementado en la ciudad de Newark, en New Jersey, Estados Unidos. A partir de los resultados de este proyecto se afirma que, si bien no se redujeron los niveles de delincuencia y violencia en las comunidades en las que se implementó, sí se logró mejorar la percepción de seguridad de los habitantes de manera significativa. Los autores atribuyen el éxito del programa al enfoque de las policías en el mantenimiento del orden (Wilson y Kelling, 1982).

Desde la perspectiva de Wilson y Kelling (1982), la comunidad no sólo teme ser víctima de un delito, sino que posee un sentimiento de temor que afecta su conducta hacia los grupos de jóvenes que se congregan en las esquinas, las personas que circulan en estado de ebriedad o tras haber ingerido algún tipo de droga, o la presencia de prostitutas o personas con alguna enfermedad mental que deambulan por las calles. En este sentido, la policía a pie ayuda a mantener un código de conducta entendido y establecido por la comunidad, pues evita la existencia de factores que alejan a la población de los espacios públicos –como las calles o los parques– o hacerla cambiar sus hábitos.

En su análisis, Wilson y Kelling (1982) parten de las siguientes premisas: *a)* la ansiedad y el miedo de una comunidad provienen tanto de posibles actos delictivos como de un sentimiento de que el espacio público está desordenado y es un lugar donde se da una serie de encuentros con personas cuyo comportamiento no se ajusta a las normas de una comunidad, y *b)* a nivel comunitario, el desorden y el crimen están usualmente vinculados en una secuencia lógica, es decir, si una ventana es rota y no es reparada rápidamente, pronto el resto de las ventanas se romperá. El segundo punto se sustenta en el experimento desarrollado por Philip Zimbardo en el Bronx, Nueva York, y Palo Alto, California, el cual concluyó que el vandalismo puede ocurrir en cualquier lugar cuando el sentimiento de civilidad de una comunidad es quebrantado por acciones que sugieren que «a nadie le importa» lo ocurrido (Wilson y Kelling, 1982).

Con base en lo anterior, Wilson y Kelling (1982) sostienen que un comportamiento que sugiere que «a nadie le importa» lleva al rompimiento de los controles sociales. Estas comunidades con controles sociales débiles son más vulnerables a actividades criminales. Por ejemplo, la proliferación del grafiti, aun cuando no sea obsceno, da la impresión de que el entorno no está bajo control y que cualquiera puede invadirlo y hacer daño. Para Wilson y Kelling (1982) el crimen florece en lugares donde no se atiende el comportamiento desordenado.

Desde la perspectiva del modelo de Ventanas Rotas, la función principal de la policía debería ser el mantenimiento del orden y no la resolución de crímenes. Sin embargo, la ola de delitos de las décadas de 1960 y 1970 cambió el enfoque del mantenimiento del orden a la reducción de crímenes. Surgieron enfoques que buscaban incrementar la capacidad de las policías para resolver crímenes, hacer más arrestos y obtener mejor evidencia. Aunque las policías pudieron haber aumentado su capacidad para atender crímenes, el costo fue el olvido del vínculo entre el mantenimiento del orden y la prevención del crimen.

Por otra parte, según el modelo de Ventanas Rotas, el rol de la policía debe ser el mantenimiento del orden para reforzar los mecanismos de control social de la comunidad. Lo anterior parte del reconocimiento de la insuficiencia de la policía para sustituir dichos mecanismos. Este modelo considera que la policía debe ser juzgada por su capacidad para lograr el mantenimiento del orden y no por su cumplimiento con un código de procedimientos. En este sentido, para la visión de Ventanas Rotas el arresto de criminales es sólo un medio para un fin y no un fin en sí mismo. Las preguntas ¿quién es una persona no deseada en una comunidad? y ¿por qué se debe criminalizar la vagancia o el consumo de alcohol en la vía pública? se vuelven imprescindibles para la legitimación de un modelo como el de Ventanas Rotas. Desde esta óptica, el arresto de una persona alcoholizada o de un vagabundo que no le han hecho daño a nadie parece injusto,

y en cierto sentido lo es, pero no hacer nada puede terminar destruyendo una comunidad (Wilson y Kelling, 1982).

La pregunta central que busca responder el modelo de Ventanas Rotas es ¿cómo puede la policía fortalecer los mecanismos de control social de una comunidad para reducir el miedo en los espacios públicos?

La respuesta parte de la premisa de que la aplicación de la ley no es la solución, pues una pandilla puede debilitar o destruir una comunidad a través de una actitud agresiva, sin romper la ley. El problema con el enfoque de Ventanas Rotas es que la ley se piensa desde una visión individualista: la ley define los derechos de una persona, castiga su comportamiento y es aplicada por un oficial con motivo de ese daño. Sin embargo, no se reconocen casos donde el comportamiento que es tolerable para una persona es intolerable para muchos otros, al generar reacciones de miedo, aislamiento o huida (Wilson y Kelling, 1982).

Conforme al modelo de Ventanas Rotas, muchos vecindarios pueden mantener el orden con una presencia policial mínima debido a la abrumadora mayoría de ciudadanos honestos con respecto a los ciudadanos con comportamientos no aprobados, lo cual permite el funcionamiento efectivo de los mecanismos de control social. Lo anterior es de particular importancia debido a que las policías en gran parte del mundo han sufrido recortes en la cantidad de elementos.

Ahora bien, es pertinente hacer la distinción entre los vecindarios cuyos niveles de violencia y delincuencia reducen tanto la efectividad de la presencia policial que lo mejor que pueden hacer las policías con recursos limitados es enfocarse en responder a los llamados de emergencia; los vecindarios cuya cohesión social y serenidad hacen que la presencia policial sea innecesaria y los vecindarios que se encuentran en el punto medio. La clave en el modelo de Ventanas Rotas es identificar las comunidades que están en el punto medio, donde *reparar una ventana rota* rápidamente puede prevenir la decadencia de una comunidad.

De esta manera, la policía no debería desplegarse conforme a criterios de incidencia delictiva o de un número de llamadas de emergencia, sino a partir de un análisis sobre los puntos donde la presencia policial puede hacer la mayor diferencia. En resumen, la propuesta de Ventanas Rotas es concentrar esfuerzos para mantener el orden en zonas vulnerables. Para lograr lo anterior, el entrenamiento de las policías debe incorporar aspectos de administración y manejo del espacio público. Además, se debe tener cuidado con las campañas para descriminalizar el alcoholismo y la prostitución en la vía pública, junto con otras actividades indicativas de desorden social. Finalmente, el modelo de Ventanas Rotas busca promover la necesidad de regresar a una visión más comunitaria, donde proteger a las comunidades es tan importante como proteger a los individuos (Wilson y Kelling, 1982).

Policía Orientada a Problemas

Otro modelo de policía que se mantiene vigente en la actualidad es el enfocado en la solución de problemas. Éste surge de la necesidad de alcanzar un mejor equilibrio entre el énfasis en las mejoras organizacionales y el enfoque hacia el impacto sustantivo del trabajo policial. Conforme a Goldstein (1979), uno de los principales autores del modelo, es necesario alejarse de la excesiva obsesión por la administración y organización de la policía y volver la mirada a los productos del trabajo policial. Según Goldstein (1979), la mejora en el reclutamiento, entrenamiento, organización y administración de las policías es importante, pero pierde eficacia si no se da un contexto de orientación de la función policial hacia los resultados. Desde el modelo de la Policía Orientada a Problemas, el éxito de las policías depende de su capacidad para desarrollar un proceso sistemático de análisis y atención de los problemas de seguridad.

El modelo en cuestión sostiene que las policías se han concentrado tanto en la operación diaria que han perdido de vista

el objetivo final de su función. Un ejemplo de lo anterior es la obsesión con la mejora en los tiempos de respuesta que no ha ido acompañada de un análisis de la respuesta al problema que se atiende por parte de la policía. En otras palabras, la mejora de los tiempos de respuesta por sí misma no mejora las condiciones de seguridad. Autores pertenecientes a la corriente de la Policía Orientada a Problemas han denominado a este fenómeno como *síndrome de medios sobre fines* (Goldstein, 1979).

Éste se sostiene sobre la premisa de que una mejora en la organización de la policía llevará a mejores resultados en materia de seguridad. Desde esta perspectiva, se apuesta a que el aumento en los estándares de reclutamiento, una mayor capacitación, mejores salarios y una auténtica carrera policial reducirán los índices delictivos y mejorarán las condiciones de seguridad en las comunidades. Lo anterior responde al estado de caos de las policías, donde lo que predomina es el desorden, la falta de equipamiento y entrenamiento, la corrupción y la nula rendición de cuentas. En este sentido, *poner la casa en orden* parece lógico. Sin embargo, la visión, en línea con el enfoque de la Nueva Gerencia Pública (NGP) hacia la eficiencia, quedó constreñida a configurar policías eficientes, pero no necesariamente efectivas.

La incapacidad del modelo gerencial enfocado en la eficiencia para generar disminuciones sostenibles de los niveles de violencia y delito provocó una presión ciudadana por mejorar los resultados. Estas crecientes demandas coincidieron con un contexto de limitaciones presupuestales que suscitó la necesidad de tomar decisiones más inteligentes. Además, las instituciones policiales con buenos procesos de reclutamiento y entrenamiento, reconocidas por su eficiencia y la aplicación de tecnología a sus operaciones, resultaron insuficientes para mejorar las condiciones de seguridad (Goldstein, 1979). La respuesta impulsada desde el modelo orientado a la solución de problemas consistió en dirigir la atención a un tipo específico de crimen con el fin de hacer los ajustes necesarios para reducir su incidencia. En este sentido, se

subordinaron los aspectos administrativos al objetivo de mejorar la eficacia de la policía para resolver un problema específico.

Uno de los principales retos conceptuales que la Policía Orientada a Problemas conlleva respecto al entendimiento de la función policial es sostener que el objetivo principal de la policía no es la aplicación de la ley, sino la solución de problemas. La aplicación de la ley es sólo una herramienta que las policías utilizan para lograr sus objetivos. En este marco, el énfasis en la aplicación de la ley es simplemente el reflejo de la excesiva obsesión por los medios sobre los fines. En resumen, este enfoque sostiene que la función policial tiene como objetivo atender una amplia gama de problemas sociales y de comportamiento en una comunidad, tales como robos, violencia familiar, vandalismo, accidentes, desapariciones y miedo –cualquier situación que pueda llevar a que la ciudadanía recurra a la policía–.

Los problemas por los cuales la población busca el apoyo de las policías difieren de las preocupaciones tradicionales de los administradores de las corporaciones, del personal operativo y de los activistas. Mientras que al ciudadano le preocupa el robo, el vandalismo o la violencia intrafamiliar; a los administradores les inquieta la falta de personal; al personal operativo le preocupa la falta de equipamiento, y a los activistas les intranquiliza la falta de control sobre la policía.

El proceso más cercano al modelo de Policía Orientada a Problemas implementado por las policías es el análisis criminal. Éste consiste en analizar la información sobre los crímenes reportados a fin de identificar aquellos patrones que permitan mejorar los esfuerzos que den como resultado el arresto de criminales o la prevención de ofensas similares. Incluso, algunas policías utilizan sofisticados programas y tecnología para llevar a cabo dicha investigación. Sin embargo, el análisis sólo se usa con fines de aplicación de la ley; no se usa el mismo para repensar la forma en que la policía aborda los problemas en una comunidad, lo cual limita sus alcances.

Otro aspecto fundamental del enfoque orientado a la solución de problemas es la definición del trabajo policial más allá de las categorías contenidas en un código o ley. Limitar la actuación de la policía a un código implica que si un comportamiento no está clasificado como criminal, no es competencia de la policía.

No obstante, la población espera que la policía atienda ciertos comportamientos, aunque no estén en un código. En este sentido, un problema debe ser considerado como tal y atendido por la policía aunque no esté clasificado como ofensa criminal. Aunado a lo anterior, circunscribir el trabajo de la policía a la aplicación de la ley limita su rol al arresto y la investigación de delitos. La propuesta de la Policía Orientada a Problemas sugiere que el alcance de la función policial es más amplio.

La implementación de este modelo debe fundamentarse en tres aspectos: definición del problema, investigación y análisis de alternativas (Goldstein, 1979). Para que la ejecución sea efectiva se requiere el desarrollo de capacidades al interior de la organización para recolectar y analizar datos, además de realizar evaluaciones respecto a la efectividad de las acciones implementadas.

El desafío más importante de este proceso se encuentra en la resistencia que produce un cambio en la concepción del funcionamiento policial.

Por último, es importante mencionar que el enfoque orientado a problemas, dado su abordaje práctico de la función policial, generalmente es recibido de forma positiva por los ciudadanos y las policías. La mirada centrada en la calidad del servicio otorgado permite mejorar las relaciones de la policía con la comunidad, a la vez que facilita la puesta en marcha, con menor resistencia, de los objetivos de la reforma policial.

Policía Basada en la Comunidad

El modelo de policía enfocado en la comunidad surgió en la década de 1980 por la incapacidad del modelo basado en

la profesionalización para dar respuesta a la disminución de la confianza ciudadana en la policía. Con el fin de mejorar las relaciones entre la policía y la comunidad fue preciso deshacerse de la imagen de fuerza de ocupación y acercar la policía a los grupos vulnerables. Lo anterior coincidió con un contexto en el que la evidencia señalaba que los patrullajes motorizados, la velocidad de la respuesta a las llamadas de emergencia y el seguimiento de casos no eran tan efectivos como se pensaba. Como consecuencia, los primeros esfuerzos del modelo basado en la comunidad tuvieron como principal exponente el redescubrimiento del patrullaje a pie (*foot patrol*) (Cordner, 2014). Por otra parte, las contribuciones de los modelos de Ventanas Rotas y Policía Orientada a Problemas a este nuevo enfoque le añadieron un aspecto de reducción de la incidencia delictiva.

Aunado a lo anterior, en Estados Unidos la incorporación de un mayor número de mujeres y miembros de minorías a las policías, junto con el empuje en la década de 1990 hacia una administración con un mayor sentido humano, le permitió al presidente Bill Clinton (1993-2001) lanzar un programa nacional para adoptar el modelo de la Policía Basada en la Comunidad.

De esta manera, la implementación de dicho modelo logró reducir la percepción de inseguridad y mejorar la confianza de los ciudadanos en sus policías, pero no consiguió reducciones significativas de los delitos (Cordner, 2014). Esto se convirtió en la crítica principal a este enfoque, así como la ambigüedad y amplitud del concepto. En este sentido, la definición más difundida de la Policía Basada en la Comunidad es la promulgada por la Oficina de Servicios de Policía Orientada a la Comunidad (*Office of Community Oriented Policing Services* [COPS Office], 2009): filosofía que promueve estrategias organizacionales que alientan el uso sistemático de alianzas y técnicas de resolución de problemas para abordar de manera proactiva las condiciones inmediatas que pueden derivar en asuntos de seguridad pública, tales como el crimen, el desorden social y la percepción de inse-

guridad. Otro marco de análisis útil para delimitar y entender el modelo referido está constituido por las cuatro dimensiones propuestas por Cordner (1995): la filosófica, la estratégica, la táctica y la organizacional.

La dimensión filosófica implica un cambio de paradigma del modelo profesional fundamentado en tres aspectos: retroalimentación ciudadana, funciones amplias y servicio personalizado. Para la Policía Basada en la Comunidad, los insumos de los ciudadanos son la base para establecer las prioridades del trabajo policial. Las funciones de la policía abordan aspectos más amplios que la simple aplicación de la ley, y el servicio debe partir de un contacto más directo entre la policía y la ciudadanía.

La dimensión estratégica permite trasladar a la operación los conceptos de la Policía Basada en la Comunidad. En este sentido, el enfoque plantea tres ideas clave: la reorientación de las operaciones, el énfasis en la prevención y el enfoque regional. La reorientación de las operaciones implica apoyarse menos en los patrullajes motorizados y más en las interacciones cara a cara, así como aplicar estrategias más efectivas para la atención de delitos, tales como la vigilancia en puntos calientes (*hot spot policing*) o la vigilancia predictiva (*predictive policing*). El énfasis en la prevención implica que el policía no sólo es el primer respondiente, sino también la primera línea de prevención. En este sentido, las policías han implementado programas de prevención situacional, prevención del delito a través del diseño del entorno (CPTED, por sus siglas en inglés), talleres de prevención en escuelas y programas de prevención para los negocios. El enfoque regional implica que la prioridad es el territorio y no el turno o la función. Se pretende mejorar el vínculo entre los policías y la población a través del reconocimiento mutuo y la rendición de cuentas.

Por su parte, la dimensión táctica permite visualizar a la Policía Basada en la Comunidad a través de la implementación de programas. Los principales elementos estratégicos de este enfoque son las interacciones positivas, las asociaciones y la solución de

problemas por parte de las policías. De esta manera, se pretende mejorar la confianza de la ciudadanía y el reconocimiento mutuo. Algunas formas de interacción positiva son las reuniones con vecinos o las visitas a escuelas. El modelo también promueve la generación de alianzas para la coproducción de seguridad. Éstas pueden tomar la forma de grupos de vecinos vigilantes y comités ciudadanos de seguridad. La Policía Basada en la Comunidad también implica sustituir el énfasis en incidentes por un énfasis en problemas. Es decir, se pretende que las policías, además de atender llamadas de emergencia, dediquen tiempo a encontrar soluciones a los problemas que las ocasionan.

Por último, la dimensión organizacional aborda los cambios requeridos para implementar de manera exitosa el modelo de la Policía Basada en la Comunidad. Éstos deben llevarse a cabo en tres aspectos: estructura, administración e información. Con respecto a la estructura, las policías deben ser reorganizadas para incentivar la creatividad y la discreción sobre las rutinas burocráticas. Esto puede manifestarse como descentralización o como una organización más horizontal. En cuanto a administración, la Policía Basada en la Comunidad implica empoderar a los elementos de las policías y aprovechar su creatividad y talento más allá de los controles y las reglas. En lo relacionado con la información, este modelo implica un cambio del conteo de arrestos al análisis de los problemas en un territorio determinado.

A pesar de la popularidad que alcanzó el modelo en la década de 1990, su implementación ha sido menos exitosa. La reducción del presupuesto a las policías y la resistencia interna al cambio han dado lugar a que un número significativo de éstas apliquen el modelo de manera parcial o superficial. Además, la Policía Basada en la Comunidad no ha logrado la participación esperada de la comunidad en la coproducción de seguridad, pues sólo ciertos grupos se involucran.

Por otra parte, la amplitud del diseño conceptual del modelo, aunado a la variedad de formas en que se ha implementado,

dificulta la evaluación de sus resultados (Cordner, 2014). La mayoría de estas evaluaciones consisten en estudios de caso, y no se cuenta con investigaciones experimentales o cuasiexperimentales que permitan tener una comprensión rigurosa de la aplicación del modelo de la Policía Basada en la Comunidad. Los resultados de las investigaciones indican que éste tiene efectos positivos en la reducción del miedo, la confianza en la policía y la percepción de inseguridad, pero no presentan resultados demostrables con respecto a la reducción de la incidencia delictiva (Cordner, 2014). En resumen, es posible señalar que en los últimos 20 años la Policía Basada en la Comunidad se ha implementado y ha funcionado sólo de manera parcial.

Una vez revisados algunos de los modelos de policía vigentes en la actualidad, en el próximo capítulo se analiza la implementación del modelo de ILP en México. Para ello, se hace especial hincapié en el sistema Plataforma México como eje central para la transformación de las policías mexicanas hacia el modelo de ILP.

LA APLICACIÓN DEL PARADIGMA DE POLICÍA GUIADA POR INTELIGENCIA EN MÉXICO

Un nuevo modelo de policía para México basado en el uso de inteligencia

En México, Genaro García Luna –titular de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) durante el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012)– impulsó la transformación de la Policía Federal hacia un nuevo modelo de policía que no actuara únicamente de manera reactiva a partir de la flagrancia delictiva. Con esto se buscaba que las policías procedieran de manera preventiva con base en el uso de inteligencia anticrimen. Entonces, se crearon instituciones al interior de la Policía Federal para orientar sus acciones de acuerdo con el ciclo básico de inteligencia.

Esto resultaba muy difícil para México sin la tecnología y las bases de datos que facilitaran el análisis para el desarrollo de productos de inteligencia. Por ello se desarrolló Plataforma México, una red a través de la cual las policías pudieran consultar bases de datos alimentadas por todas las corporaciones del país, y llevar a cabo análisis de inteligencia. Esta plataforma constituyó el pilar fundamental de la transformación de la Policía Federal.

Además de la creación de Plataforma México, herramienta fundamental para concentrar la información criminal del país,

se crearon instituciones enfocadas al análisis de la información: la División de Inteligencia de la Policía Federal, enfocada a convertir la información en productos de inteligencia; la División de Análisis Táctico, que aprovecha las bases de datos para generar inteligencia enfocada al aspecto táctico de la policía, y la División Científica, que incorpora los avances de la ciencia y la tecnología a la investigación de crímenes.

A su vez, se vinculó el trabajo de estas nuevas instituciones con las operaciones de la Policía Federal a través del desarrollo del Centro de Mando de la Policía de Policía Federal, el cual está ubicado en la alcaldía Iztapalapa, en la Ciudad de México, y las 16 estaciones de la institución diseñadas bajo el modelo del Centro de Mando, distribuidas en diferentes entidades del país. La función del Centro de Mando y de las estaciones es incorporar el análisis de inteligencia a las operaciones diarias de la Policía Federal.

De esta forma, mediante la creación de instituciones enfocadas al análisis de inteligencia anticrimen, el desarrollo de una red de interconexión que busca impulsar a todas las corporaciones policiales del país a intercambiar información y la vinculación de las áreas de inteligencia con las operaciones a través del Centro de Mando y las estaciones de la Policía Federal, se impulsó la incorporación del paradigma de ILP al actuar de la Policía Federal mexicana desde la SSP.

Plataforma México

La herramienta fundamental para la implementación del modelo de ILP en el país fue Plataforma México. Este sistema está integrado por una Red Nacional de Telecomunicaciones que soporta al Sistema Único de Información Criminal (SUIC). De esta manera, la plataforma permite la comunicación y el intercambio de información entre corporaciones de policía, además de concentrar las bases de datos y una serie de aplicaciones para

el análisis de inteligencia. A su vez, dicha red es alimentada por las distintas corporaciones de policía del país con base en los artículos 109 y 110 de la *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública* (2017), los cuales establecen las obligaciones en materia de intercambio de información.

Plataforma México se compone de una serie de sistemas y bases de datos. El SUIC concentra la información generada por las procuradurías y corporaciones de policía en lo referente a personas indiciadas, procesadas y sentenciadas. Incluye su perfil criminológico, medios de identificación, recursos y modos de operación, órdenes de detención y aprehensión, procesos penales, y sentencias o ejecución de penas. El Sistema Nacional de Información Penitenciaria contiene los registros de los internos en Centros de Reclusión de los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal. El Registro Administrativo de Detenciones contiene los Informes Policiales Homologados (IPH). El Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública contiene los Kárdex Policiales, que concentran la información (huellas dactilares, fotografía, escolaridad, antecedentes de servicio, entre otros datos) del personal de las instituciones de seguridad pública. El Registro Nacional de Armamento y Equipo resguarda los datos principales de los vehículos asignados al personal de seguridad pública, así como los de las armas y municiones autorizadas para sus funciones (García G., 2011).

Los motores de búsqueda automáticos de Plataforma México son fundamentales para la generación de inteligencia anticrimen. Éstos permiten encontrar elementos coincidentes con algunos de los registros criminales disponibles y generan de manera automática un alertamiento a la autoridad del nivel de gobierno correspondiente. Este esquema de correlación vincula, en tiempo real, la información capturada con la que contienen los registros y permite la construcción de productos de inteligencia.

A continuación, en el cuadro 2, se detallan las bases de datos que integran el SUIC.

Cuadro 2. Bases de datos que integran el Sistema Único de Información Criminal

Nombre de la base de datos	*Contenido*	*Registros*
Biometrías	Marcadores genéticos, un sistema automatizado de identificación de huellas dactilares, un sistema automatizado de identificación biométrica por voz, un sistema de reconocimiento facial (incluye la lista de los criminales más buscados) y un sistema de correlación balística; información para el personal de seguridad pública y privada, personal militar y de marina, internos de centros federales, estatales y municipales; presuntos responsables registrados en las Procuradurías Estatales y en la Procuraduría General de la República; y las cartas de antecedentes penales emitidas en algunos estados.	6 847 445
Licencias de conducir	Todas las licencias del país.	51 765 289
Vehículos robados y recuperados	Denuncias sobre vehículos robados y recuperados de todo el país.	1 984 398
Registro Público Vehicular (Repuve)	Números de identificación vehicular, de constancia de inscripción y de identificación electrónica.	30 908 419
Mandamientos judiciales, federales y locales	Ordenamientos judiciales, como las órdenes de aprehensión, reaprehensión y comparecencias locales y federales.	2 717 831
Indiciados, procesados y sentenciados	Perfil criminológico, medios de identificación, recursos y modos de operación.	1 203 148

(*continúa*)

(*continuación*)

Nombre de la base de datos	*Contenido*	*Registros*
Fuentes abiertas	Información proveniente de medios de comunicación impresos o audiovisuales y de empresas diversas.	295 662 894
Armamento	Número de registro, marca, modelo, calibre, matrícula y demás elementos de identificación de las armas.	646 970
Mexicanos que cumplen condena en el extranjero	Información sobre personas encarceladas en el extranjero: personal, perfil criminológico y medios de identificación.	195 365
Sistema de Información Avanzada de Pasajeros (*Advance Passenger Information System* [APIS])	Ingreso al país de personas por vía aérea, registrado por las aerolíneas, que posibilita alertamientos inmediatos.	17 589 426
Sistema Integral de Operación Migratoria (SIOM)	Datos sobre control y flujos migratorios, repatriados e indocumentados asegurados.	7 915 281
Oficina Coordinadora de Riesgos Asegurados (OCRA)	Registro de vehículos de las aseguradoras.	699 747
Total		418 136 213

Fuente: García G. (2011).

Informe Policial Homologado

De los aplicativos que contiene el SUIC destacan los IPH, los cuales contienen los registros de todos los hechos en los que

participa la policía. En estos informes se detallan los siguientes datos del detenido: nombre, apodos, descripción física, huellas dactilares, identificación antropométrica, domicilio, fecha de nacimiento, grado de estudios, estado civil, ocupación, motivo, circunstancias generales, lugar y hora de la detención, nombre de quienes participaron en la detención y lugar a donde fue trasladado. Así, los informes permiten realizar cruces de información de manera automática, y con ello generar estadísticas, mapas geodelictivos y, por consecuencia, productos de inteligencia. En caso de que la información capturada coincida con registros previos del SUIC, se genera un alertamiento dirigido al Centro de Mando de la Policía Federal o a la autoridad local correspondiente (García G., 2011).

Kárdex Policial

Otro de los principales aplicativos con que cuenta el SUIC es el Kárdex Policial. Este sistema informático contiene los registros de todos los elementos de la Policía Federal y un alto porcentaje de los elementos de las corporaciones locales. A inicios de 2011, 31 entidades habían proporcionado información de más de 80 por ciento de su personal, y 195 municipios pertenecientes al programa Subsidio para la Seguridad en los Municipios (Subsemun) habían ingresado información de sus elementos (García G., 2011). Como puede verse en el cuadro 3, el Kárdex Policial consta de siete módulos de información.

La información contenida en los Kárdex Policiales sirve para dos propósitos fundamentales:

1) Prevenir que elementos dados de baja de una corporación, por no acreditar los controles obligatorios, se unan a otra corporación.
2) Identificar al personal en activo o dado de baja que haya cometido alguna acción ilícita.

Cuadro 3. Módulos del Kárdex Policial

Módulos	*Información contenida*
Datos generales	Domicilio, huellas dactilares, registro de ADN, registro de voz, grafología, media filiación (precisiones sobre detalles físicos, especialmente del rostro), resultados de la evaluación de control de confianza y aspectos socioeconómicos.
Experiencia laboral	Puesto actual, antecedentes en el área de seguridad pública, empleos diversos, asignación de servicios, comisiones y licencias.
Servicios y equipamiento	Funciones desempeñadas, vehículos, armas cortas y largas y dispositivos de radiocomunicación empleados en su labor.
Desarrollo académico	Educación formal, idiomas, formación en seguridad pública y docencia acreditada.
Disciplina y justicia policial	Méritos (estímulos y ascensos) y deméritos (correctivos disciplinarios y sanciones administrativas) acumulados durante la carrera policial.
Prestaciones	Créditos a la vivienda y seguro de asistencia jurídica.
Conclusión del servicio	Explicita si la conclusión se debió al demérito, si fue voluntaria (renuncia o retiro voluntario), por jubilación, invalidez o defunción.

Fuente: García G. (2011).

Otros aplicativos del Sistema Único de Información Criminal

Además de los dos aplicativos previamente mencionados, que forman parte integral del índice de inteligencia policial que se desarrolla en este texto, el SUIC está conformado por los siguientes elementos (García G., 2011):

1) Ficha delictiva. Contiene información sobre datos personales y de identificación, actividades y eventos delictivos en los que se ha visto involucrada una persona como indiciada o probable responsable.

2) Módulo de casos. Integra la información generada en investigaciones policiales; clasifica y homologa los datos referentes a denuncias, averiguaciones previas y los bienes y personas involucrados en la comisión de un delito.
3) Módulo de seguridad privada. Contiene el Padrón Único de Empresas de Seguridad Privada de todo el país, el cual está integrado por los registros y bases de datos de los prestadores de servicios de seguridad privada.
4) Sistema Nacional de Información Penitenciaria. Posibilita una mejor administración de los Centros de Prevención y Readaptación Social a través de herramientas como el Registro de Procesados y Sentenciados.
5) Sistema de Gestión Operativa. Vincula la información contenida en el SUIC con la planificación del despliegue operativo. Permite a cada corporación dar seguimiento a cada uno de sus elementos. Contiene el Sistema de Información Geográfica, compuesto por fotografías aéreas, fotogrametría, fotointerpretación e imágenes de satélite. Lo anterior permite construir mapas temáticos delictivos para la interpretación de patrones geográficos de la delincuencia.
6) Sistema de Colaboración en Línea. Permite la comunicación segura en tiempo real entre agentes policiales.
7) Sistema de Denuncia Ciudadana. Cuenta con dos tipos de sistemas: *a)* Centros de Atención de Emergencias y Denuncia Anónima (CAEDA) y *b)* Centro Nacional de Atención Ciudadana (CNAC).

Aprovechamiento de la información y el Centro de Inteligencia de la Policía Federal

La implementación del modelo de ILP en México depende en gran medida del desarrollo de organizaciones que puedan aprovechar la información contenida en Plataforma México. En el

caso de la Policía Federal, el Centro de Inteligencia es la instancia donde se encuentran las herramientas para emplear la información proporcionada por las bases de datos del SUIC y generar productos de inteligencia. Para lo anterior el Centro de Inteligencia de la Policía Federal cuenta con una Sala de Mando en donde se llevan a cabo análisis y se generan productos de inteligencia en torno a cuatro áreas denominadas *cuadrantes*: Operaciones, Instalaciones Estratégicas, Alertas Nacionales-Riesgos Naturales y Seguridad.

Uno de los objetivos a los cuales el Estado mexicano ha destinado mayores subsidios en las entidades federativas es el desarrollo de Centros de Inteligencia locales que funcionen de manera similar al Centro de Inteligencia de la Policía Federal, los cuales les permiten hacer un uso exhaustivo de las herramientas proporcionadas por Plataforma México.

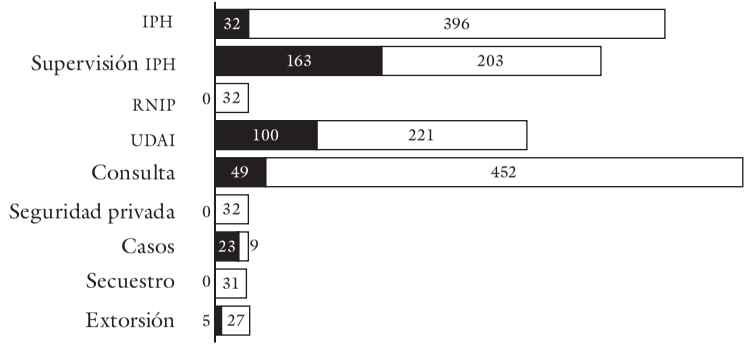
De esta manera, Plataforma México constituye el elemento central en el esfuerzo por implementar en el país un modelo de policía fundamentado en las ideas del modelo de ILP, al facilitar el intercambio de información entre instituciones de seguridad y procuración de justicia, generar productos de inteligencia y, como consecuencia, pasar de un modelo reactivo de policía a uno guiado por inteligencia policial.

Avances en la implementación de Plataforma México

Actualmente, las 32 entidades federativas de México están conectadas a la red de Plataforma México, es decir, 591 dependencias gubernamentales estatales y municipales y 321 federales. Además, se cuenta con nueve conexiones internacionales a instituciones como Interpol.

En cuanto a los avances por herramienta contenida en Plataforma México, en la gráfica 1 se presenta un análisis general de la implementación de los aplicativos en las entidades federativas en el año 2012.

Gráfica 1. Análisis general de la implementación de los aplicativos de Plataforma México en las entidades federativas, 2012



396 sitios cuentan con el módulo de captura de IPH: 35 federales, 77 estatales y 284 municipales.
203 sitios supervisan los IPH reportados por las unidades de despliegue: 39 estatales y 164 municipales.
221 Unidades de Análisis del país operan con el Centro de Inteligencia de la Policía Federal.
452 sitios tienen acceso al SUIC: 37 federales, 151 estatales y 264 municipales.
32 estados capturan información de sus empresas de seguridad privada.
9 estados cuentan con módulos de casos en la Unidad Especializada de Combate al Secuestro.
31 estados integran información durante 2010, 2011, y 2012 en el Módulo Estadístico de Secuestro.
27 estados integran información de extorsiones durante 2010, 2011 y 2012.

IPH: Informe Policial Homologado | RNIP: Registro Nacional de Información Penitenciaria | UDAI: Unidad de Análisis de Información

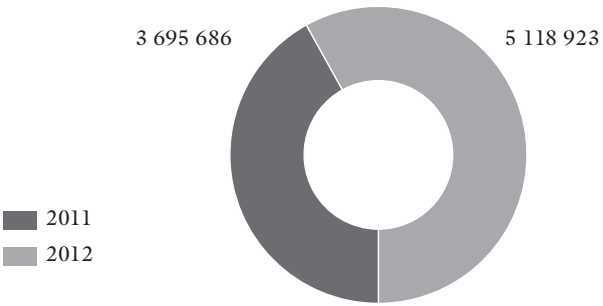
Pendiente o no operando Operando

Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por la Coordinación General de Plataforma México (CGPM).

Destacan los avances en materia de captura de información relacionada con el secuestro, donde 31 entidades obtuvieron datos al respecto. Sin embargo, sólo nueve entidades implementaron el módulo de Casos en la Unidad Especializada de Combate al Secuestro (UECS). También destaca que las 32 entidades federativas obtuvieron información sobre las empresas de seguridad privada que operaban en las mismas y sobre su población penitenciaria. En materia de extorsión, cinco entidades aún no capturaban información sobre este delito en sus entidades.

En cuanto al número de consultas al SUIC, entre 2011 y 2012, se observa un incremento de 1 423 237, situación que se aprecia en la gráfica 2.

Gráfica 2. Consultas al Sistema Único de Información Criminal, 2011-2012



Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por la CGPM.

Además, se contaba con un incremento mensual promedio en las consultas al SUIC de 32 por ciento.[6]

En lo que respecta al comportamiento del número de consultas en los años anteriores, el cuadro 4 refleja un incremento anual constante. De igual manera, destaca el aumento entre los años 2009 y 2010.

[6] Información proporcionada por la CGPM.

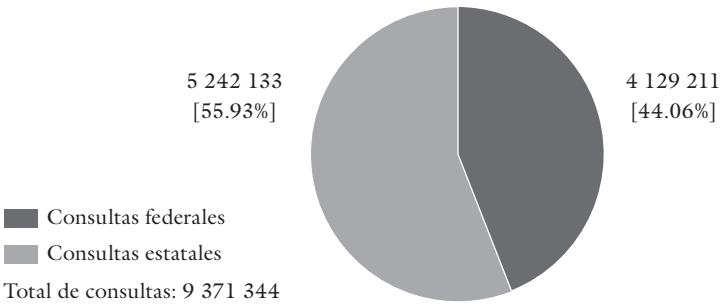
Cuadro 4. Consultas al Sistema Único de Información Criminal, 2009-2011

Ámbito de consulta	*2009*	*2010*	*2011*	*Total acumulado*
Consultas federales	893 471	1 595 177	1 640 563	4 129 211
Consultas estatales	1 192 237	1 994 773	2 055 123	5 242 133
Total	2 085 708	3 589 950	3 695 686	9 371 344

Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por la CGPM.

Respecto al número de consultas por nivel de gobierno, en la gráfica 3 se observa que las consultas estatales superaban en 12 por ciento a las consultas federales.

Gráfica 3. Consultas al SUIC por nivel de gobierno, 2009-2011



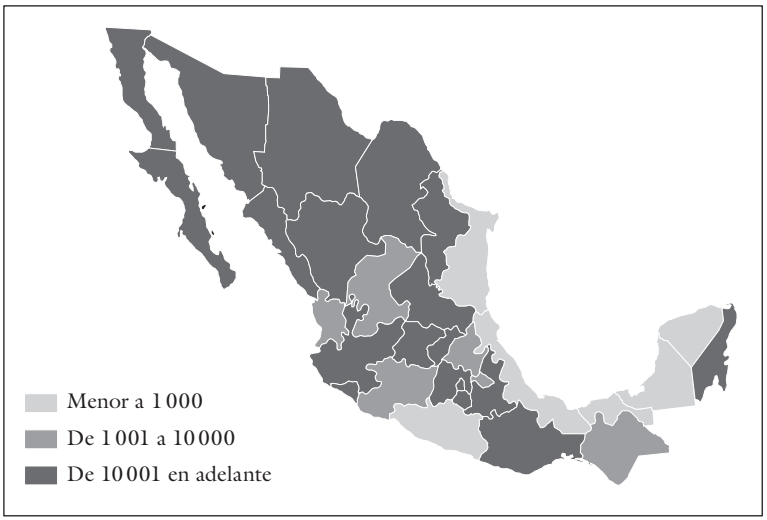
Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por la CGPM.

El mapa 1 refleja el incremento de consultas por entidad conforme a tres rangos.

El número de consultas permite evaluar el uso de la herramienta en las entidades federativas de México. El índice de inteligencia policial, desarrollado en el presente texto, permite

llevar a cabo una evaluación integral que incluye aspectos de alimentación y consulta de Plataforma México por entidad.

Mapa 1. Incremento en consultas al SUIC por entidad, 2011-2012



Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por la CGPM.

Operación de la Policía Federal con base en el modelo de Policía Guiada por Inteligencia

Para aprovechar la estructura de Plataforma México e implementar el ciclo de inteligencia dentro de la Policía Federal fue necesario desarrollar una estructura apta para operar con base en las premisas del modelo de ILP. En este sentido, se reestructuró la Policía Federal en torno a seis divisiones: División de Inteligencia, División de Investigación, División de Seguridad Regional, División Científica, División Antidrogas y División de Fuerzas Federales. Además, debido a que la prevención de posibles fugas de información es fundamental cuando se opera con

base en inteligencia, se segmentó la información de acuerdo con las funciones y responsabilidades.

En lo que respecta a la recopilación de información y la conformación de bases de datos criminalísticos, se destinaron áreas específicas dentro de la Policía Federal para integrar bases de datos de orden táctico y desarrollar ficheros criminales. También se aprovechó la información recopilada mediante Plataforma México por parte de los estados y municipios. En cuanto a las fuentes de información empleadas por la Policía Federal, se enlistan las siguientes (García G., 2011):

1) Datos criminales recabados en lugares públicos.
2) Denuncias recibidas según las disposiciones aplicables.
3) Información intercambiada con autoridades de los tres niveles de gobierno e instituciones policiales extranjeras.
4) Informes Policiales Homologados.
5) Operaciones encubiertas y de infiltración.
6) Intervención de comunicaciones con autorización judicial previa.
7) Información solicitada a las comercializadoras de servicios de telecomunicaciones.

Una vez recabada la información por estos medios, se integra a las bases de datos del SUIC, donde puede ser consultada, analizada y aprovechada por las diferentes áreas de la Policía Federal, así como por las policías estatales y municipales.

Por su parte, la División Científica colabora en el proceso de recopilación de información mediante el aprovechamiento de la tecnología y los avances de la ciencia para la investigación científica de los delitos. La información generada en la División Científica, por medio de análisis balísticos o biometrías, también se incorpora a las bases de datos de Plataforma México. Para ello, se desarrollaron laboratorios forenses y criminalísticos. La evidencia generada por la División Científica es de particular

utilidad para integrar los expedientes por parte de las oficinas del Ministerio Público (García G., 2011).

Dentro de la misma División Científica se encuentra la Policía Cibernética que opera laboratorios de electrónica, informática y telecomunicaciones para analizar todo tipo de equipos y sistemas; por ejemplo, celulares, computadoras, agendas electrónicas, memorias USB, entre otros. Así mismo, esta área da seguimiento a los casos de *hacking* y *phishing*. La información recopilada por la policía cibernética se incorpora y contrasta con la existente en Plataforma México. Un caso que ilustra el proceso anterior es el asesinato de Eduardo Moreira –hijo de Humberto Moreira, gobernador de Coahuila (2005-2011)–, donde la Policía Cibernética ubicó una foto sospechosa del asesinado en el perfil de un individuo en Facebook. Al cruzar dicha información con las bases de datos de Plataforma México, se pudo obtener el domicilio de la persona (Loret de Mola, 2012).

En cuanto al análisis de la información, las Divisiones de Investigación, Inteligencia y Antidrogas utilizan las bases de datos que conforman el SUIC para llevar a cabo investigaciones a fin de comprender las tendencias y patrones de la actividad criminal. Los objetivos del análisis de la información son identificar el *modus operandi* de las organizaciones criminales, ubicar a los delincuentes y desarticular sus estructuras.

A efecto de generar inteligencia criminal, se utilizan tres tipos de herramientas (García G., 2011):

1) Red de vínculos. Cruce de información para confirmar o descartar relaciones o asociaciones entre personas, organizaciones, domicilios, vehículos, armas, medios de comunicación y hechos coyunturales que puedan ofrecer indicios para fortalecer líneas de investigación.

2) Red analítica. Información gráfica que muestra la correlación de eventos entre dos o más casos con la finalidad de identificar una similitud de *modus operandi*.

3) Mapa delictivo. Georreferenciación de un evento o del comportamiento de un individuo o de una organización sujetos a investigación.

El empleo de estas tres herramientas permite llevar a cabo un análisis integral que genera inteligencia con respecto al comportamiento del fenómeno delictivo. A su vez, facilita a las policías actuar con base en esta inteligencia y no limitar su acción a la detención de delincuentes en flagrancia.

Réplica estatal del modelo de Policía Guiada por Inteligencia

A efecto de poder replicar a nivel estatal el modelo de ILP, desarrollado por la Policía Federal, e integrar los sistemas de inteligencia de las corporaciones de policía de todo México, el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) implementó una serie de estrategias. Una de éstas fue el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP), mediante el cual la Federación transfiere a las entidades federativas recursos económicos destinados a la seguridad pública. Para efectos específicos de inteligencia policial han sido de particular relevancia los recursos técnicos y económicos proporcionados para el desarrollo de UECS y la ampliación de la infraestructura necesaria para conectarse a Plataforma México.

Debido a que el apoyo brindado por el gobierno federal ha sido complementado con fondos estatales, los avances en la creación de las UECS han variado de un estado a otro.

Con respecto a los recursos proporcionados a fin de generar la infraestructura necesaria para tener acceso a Plataforma México, cabe señalar que a finales del año 2012 todas las entidades estaban interconectadas a esta red; sin embargo, existían avances divergentes en cuanto a su alimentación y uso (Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública [SESNSP], 2012a).

Para la consecución del desarrollo de policías confiables e inteligentes, el FASP se complementó con el programa de Policía Estatal Acreditable. Éste buscaba configurar policías estatales confiables guiadas por inteligencia mediante la transferencia etiquetada de recursos desde la Federación hacia las entidades. La Policía Estatal Acreditable desarrollaba estructuras específicas destinadas a la operación del ciclo de inteligencia en las policías estatales, tales como la Unidad de Análisis Táctico y la Unidad de Investigación. La primera era el enlace de la Policía Estatal Acreditable con el SUIC de Plataforma México. Por su parte, la Unidad de Investigación llevaba a cabo operaciones orientadas a la recopilación y el análisis de información derivadas del trabajo de campo de investigación criminal (SESNSP, 2012c).

De acuerdo con el SESNSP (2012c), el modelo de la Policía Estatal Acreditable tenía los siguientes beneficios:

1) Pasar de un modelo de operación reactivo a uno preventivo-proactivo basado en la investigación para la prevención y en el acercamiento con la sociedad.
2) Presentar nuevos esquemas que fortalecen la planeación, análisis, captación y explotación de la información.
3) Prevenir y combatir el delito a partir de la generación de inteligencia que permita incrementar las capacidades para la prevención y el combate de las conductas antisociales.
4) Alinearse al Nuevo Modelo de Policía Federal.

Áreas de oportunidad en la implementación del modelo de Policía Guiada por Inteligencia en México

La labor de inteligencia es 90 por ciento responsabilidad humana y sólo 10 por ciento tecnológica. Plataforma México cubría con creces el 10 por ciento, pero era necesario un mayor aprovechamiento humano de la herramienta para obtener mejores resultados de la puesta en marcha del modelo de ILP. Además, no

se habían implementado controles de calidad de la información, lo que pudo haber afectado negativamente los resultados de la aplicación del modelo (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [ONUDD], 2012).

Aunque se había incrementado el nivel educativo de los integrantes de las fuerzas policiales, particularmente en la Policía Federal, existía un rezago en la capacitación en materia de inteligencia policial en los tres niveles de gobierno (ONUDD, 2012). Además, era necesario formar capacitadores acreditados por instituciones académicas certificadas y contar con un plan de estudios específico orientado a la inteligencia policial.

Para las policías, la implementación del modelo de ILP implica enfocar el reclutamiento en personal de alta calidad, así como manejar sus expectativas de manera eficiente. Sería ingenuo pensar que el personal altamente capacitado que ha sido reclutado está preparado para mantener bajos niveles de expectativa de manera indefinida. Esto puede ocasionar alta rotación de personal bien preparado y por ello aún hay mucho que trabajar en las policías de los tres niveles de gobierno para generar un sistema progresivo de pago, remuneración y reconocimiento; la adopción de un esquema acelerado para el ascenso, y el desarrollo de un esquema para los miembros con alto potencial. El objetivo es que los policías más competentes puedan ser capacitados para explotar su potencial y prepararse para nuevas responsabilidades.

Por otra parte, es necesario precisar que el desarrollo del modelo de ILP está íntimamente ligado con el tema de la protección de datos personales. Sin duda, esta es una tarea que aún requiere ser fortalecida en México. Por ejemplo, la opinión pública podría requerir a las instituciones de seguridad y procuración de justicia que consideren el establecimiento de normas de protección de la información personal y las bases de datos podrían saturarse en cierto grado con datos redundantes u obsoletos (ONUDD, 2012).

A pesar de los avances en el área de recopilación de información y captura de datos por parte de las instituciones de seguridad en los tres niveles de gobierno, ésta fue considerada como un punto débil del sistema y se requería todavía mayor coordinación en su trabajo (ONUDD, 2012). En este aspecto, aún existían rezagos en Plataforma México, particularmente por parte de los estados y municipios. Así mismo, en muchos de los casos se presentaban inconsistencias y errores de captura. Algunos se debían a la falta de personal capacitado en la materia, como es el caso del registro de diferentes IPH con la misma ubicación. Otros se debían a la dinámica misma de los datos, como es el caso del registro de personal de seguridad pública, donde la alta rotación había generado errores en el estado de la información.

También es preciso mencionar los pendientes con respecto a la incorporación de las herramientas científicas al proceso de inteligencia que se ha buscado implementar en las policías de México. Los laboratorios de la Policía Federal estaban en proceso de obtener su acreditación conforme a estándares internacionales, requerida para lograr una mayor fiabilidad interna frente a la propia administración de justicia mexicana, así como para el intercambio de datos y la colaboración policial internacional. Por otra parte, las capacidades de la Policía Científica sólo funcionan a nivel central; en el ámbito estatal el desarrollo aún es incipiente y se da a través de células especiales que se desplazan territorialmente.

De igual manera, el Laboratorio de Genética no disponía de una base de datos para la gestión e investigación de perfiles genéticos. También era muy limitado el espacio que ocupaba y el número de los modernos medios que estaban a su disposición. Estas condiciones restrictivas para hacer frente a las necesidades y requerimientos futuros exigían un desarrollo significativo del laboratorio, tanto en los aspectos señalados como en la adscripción de personal especializado. Cabe mencionar que las capacidades científicas de la Policía Federal son las más avanzadas

de las policías del país, por lo que el trabajo en las entidades federativas es aún mayor (ONUDD, 2012).

Debido a que las policías estatales y municipales representan más de 90 por ciento del total de las policías del país, era fundamental lograr una colaboración eficiente y eficaz con estas instituciones para la implementación exitosa del modelo de ILP. En ese momento, la coordinación con las policías estatales y municipales parecía ser, en la práctica, más el resultado de una situación de emergencia que un objetivo y estrategia común. De igual forma, era importante mantener y consolidar aún más la inteligencia preventiva. Un aspecto fundamental, externo a la labor policial, pero que ayudaría bastante al éxito del modelo de ILP, sería la creación de un sistema de credenciales de identificación para la población (Carnet de Identidad); no obstante, este proceso sigue detenido (ONUDD, 2012).

La implementación del modelo de ILP también requería abordar y tratar con mayor énfasis la criminalidad no reportada ni detectada. En este rubro se encuentran los delitos de cuello blanco y los nuevos tipos de ilícitos, como el crimen cibernético. Además, era necesario aumentar los esfuerzos para mejorar el intercambio de información e inteligencia a nivel vertical y horizontal (ONUDD, 2012).

Finalmente, otra área pendiente de fortalecer en los tres niveles de gobierno era la participación de actores no policiales de la administración pública y del sector privado –como bancos y empresas nacionales y multinacionales, servicios de seguridad privada, entre otros–, los cuales con frecuencia poseen información crucial. Esto, aunado a la falta de manejo de la inteligencia y las capacidades estandarizadas para la recopilación de datos en un contexto público y privado, puede estar disminuyendo las capacidades de investigación de las unidades de inteligencia de las policías para evaluar las amenazas y dar soporte al proceso de toma de decisiones de alto nivel en el gobierno y las policías.

Vigencia del modelo de ILP en México

El esquema de implementación del modelo de ILP que planteó Genaro García Luna, titular de la SSP durante la presidencia de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), se mantuvo vigente hasta 2018. El gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador ha retomado muchos de los ejes del Nuevo Modelo de Policía de la época calderonista en su propuesta de Modelo de Policía Nacional, que viene a complementar los esfuerzos de la Guardia Nacional.

De acuerdo con el titular de la SSP de la administración de López Obrador, Alfonso Durazo Montaño, el Modelo de Policía Nacional pretende que las policías de todo el país adopten un diseño homologado de características, reglas, protocolos y evaluaciones (Angel, 2018). Además, incluye aspectos como el fortalecimiento de los controles de confianza y la homologación salarial, que fueron ejes centrales del programa de Policía Estatal Acreditable. También incorpora elementos centrales de la implementación del modelo de ILP de la época calderonista, como mejorar la alimentación y explotación de Plataforma México, fortalecer el Registro Público Vehicular y perfeccionar los sistemas de videovigilancia del país. Aunque el aspecto más relevante, relacionado con el modelo de ILP y que no estaba contemplado en el modelo original propuesto durante el gobierno de Felipe Calderón, es la implementación de Unidades de Inteligencia Financiera en los estados (Angel, 2018).

El hecho de que se busque incorporar los principios y las herramientas del modelo de ILP que se han implementado en México desde 2006 significa que las autoridades le siguen apostando a la transformación de las policías conforme a este paradigma para dar respuesta a los problemas de violencia y delincuencia del país.

Una vez analizada la puesta en marcha del modelo de ILP en México, es preciso evaluar su implementación en el nivel de

gobierno que es responsable de la investigación de la mayoría de los delitos en México: el nivel estatal. La evaluación, desarrollada mediante el uso de técnicas cuantitativas, permitirá medir los avances que se lograron en la implementación del modelo a nivel estatal. Posteriormente, la medición de estos avances hará posible realizar un análisis exploratorio de la relación entre el modelo de ILP y la incidencia delictiva de alto impacto.

EVALUACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO DE POLICÍA GUIADA POR INTELIGENCIA A NIVEL ESTATAL

Tomando en consideración que uno de los objetivos de esta investigación es evaluar el desempeño de la estrategia basada en el modelo de Policía Guiada por Inteligencia (ILP) con respecto a la incidencia delictiva en México, el presente capítulo lleva a cabo una evaluación a través del uso de técnicas econométricas para investigar el resultado que un sistema policial basado en inteligencia tiene en la disminución del crimen. A efecto de poder evaluar dichos avances, es preciso operacionalizar el concepto de inteligencia policial mediante la construcción de índices que permitan una aproximación a las capacidades de inteligencia policial de las entidades federativas con base en el modelo de ILP descrito previamente y que tiene como eje central el uso de Plataforma México. A continuación, se detalla la metodología utilizada para la medición de las capacidades de inteligencia policial y su justificación.

Metodología del cálculo del índice de inteligencia policial

La medición de las capacidades de las policías estatales mexicanas para recolectar información, analizarla y diseminarla en productos de inteligencia con el propósito de incrementar los

arrestos y reducir la criminalidad implica abordar varias dimensiones del concepto de inteligencia. Esto es particularmente relevante si se desea que la medición refleje las capacidades de los gobiernos estatales para desarrollar organizaciones capaces de producir inteligencia anticrimen confiable.

En este sentido, dado el contexto presente de la información sobre la materia en México y la secrecía inherente del ámbito de la inteligencia, se consideraron dos herramientas para aproximar una medición de las capacidades de inteligencia policial: el uso de variables *proxy* y la construcción de un índice de inteligencia policial. Como se mencionó en la introducción, el uso del índice se justifica dado que en México no existe un indicador que por sí solo permita acercarse a las capacidades de inteligencia con que cuenta una policía. Por lo tanto, es necesario utilizar variables que miden diferentes dimensiones de la inteligencia policial, pero que sólo en conjunto logran explicar la totalidad del fenómeno. En este sentido, el índice representa una simplificación y una medida resumen de utilidad para cuantificar las capacidades de inteligencia policial (Das, 1999). Dicha medida resumen será utilizada después para analizar la relación entre las capacidades de inteligencia policial e incidencia delictiva de alto impacto con base en el modelo de regresión lineal.

Es preciso mencionar que, entendiendo las limitaciones e implicaciones de emplear una medida resumen como un índice, también se presentan modelos de regresión lineal que buscan explorar el comportamiento que presentan cada una de las variables por separado.

El índice de inteligencia policial incorpora seis indicadores:

1) Financiamiento de las actividades de inteligencia anticrimen y gasto en Unidades Especializadas en Combate al Secuestro (UECS).
2) Intercambio de información con organizaciones policiales.
3) Aplicación del Informe Policial Homologado (IPH).

4) Participación en bases de datos compartidas (Plataforma México) mediante el registro de vehículos robados.
5) Participación en bases de datos compartidas (Plataforma México) con el registro del personal de seguridad pública.
6) Consultas realizadas al Sistema Único de Información Criminal (SUIC).

El primer indicador –financiamiento de las actividades de inteligencia anticrimen– estima los recursos económicos invertidos en la generación de productos de inteligencia confiables para el combate al crimen. Se consideró que un buen *proxy* era la inversión en las UECS como aproximación del gasto en inteligencia anticrimen de las policías estatales en México, debido a las características del trabajo de dichas unidades. En el comunicado del 28 de enero de 2014 de la Secretaría de Gobernación en torno a la Estrategia Nacional Antisecuestro, rectora de las UECS, se señala que la primera línea de acción es el uso de la inteligencia por encima de la fuerza. Así mismo, se establece que deberán conformar un sistema único de análisis de información que contenga la base nacional de datos criminales en materia de secuestro (Secretaría de Gobernación [Segob], 2014).

Este indicador se aproxima mediante el gasto anual asignado vía el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) a las UECS de cada entidad federativa. En adelante, en la presente investigación este indicador es denominado UAS y está disponible para los años 2011 y 2012.

Es preciso señalar que el gasto por año asignado vía el FASP a las UECS estatales sólo refleja la cantidad transferida a las entidades y no necesariamente da cuenta de la inversión real en las acciones para las que se destinó el presupuesto. Si bien el indicador no fue el ideal para medir los avances en el desarrollo de las UECS, fue el *proxy* más cercano a partir de los datos disponibles en México en la materia, como se verá en el anexo.

El segundo indicador –intercambio de información con otras organizaciones policiales– mide el grado en que las policías de los estados comparten información con otras corporaciones. La capacidad para llevar a cabo este intercambio de información representa un elemento fundamental para el desarrollo de productos de inteligencia confiables. Conforme a lo mencionado por Ratcliffe (2003), el modelo de ILP requiere un número de estructuras organizacionales que trabajen de manera efectiva en la interpretación del entorno criminal y en la diseminación de un producto que pueda moldear el pensamiento de los tomadores de decisiones. El Departamento de Justicia de los Estados Unidos de América (United States Department of Justice [DOJ], 2008) señala en su publicación *Reducing Crime Through Intelligence-Led Policing* que el intercambio de información entre instituciones policiales de nivel local, estatal y federal es un factor de éxito elemental en los programas del modelo de ILP.

El indicador de intercambio de información con otras organizaciones policiales se aproxima por medio de las aportaciones que reciben las entidades vía el FASP por el concepto de compartir información cada año. Al igual que en el caso anterior, no existe correspondencia plena entre los recursos transferidos a la cuenta de los estados y la implementación de las acciones para las que se destinó la inversión. Aunque el indicador tampoco fue el ideal para medir los avances en el desarrollo de la infraestructura para el intercambio de información, era el *proxy* más cercano dados los datos disponibles en México en la materia, como se verá en el anexo. Este indicador se denomina II y está disponible para los años 2011 y 2012.

El tercer indicador –aplicación del IPH– estima el avance de las policías estatales en la implementación de este informe. Es decir, aproxima el nivel de participación de las policías de las entidades federativas en la homologación de la información generada en cada una de éstas. La implementación del procedimiento referido permite una mejor clasificación y calidad de los datos.

Conforme a Inciardi, Block y Hallowell (1977), los IPH transmiten tendencias que pueden revelar mucho del desarrollo a largo plazo de la existencia social contemporánea. Este indicador se aproximó mediante el promedio de informes por elemento de la corporación policiaca. Cabe mencionar que es posible argumentar que al requerirse un IPH por cada incidente delictivo se podría estar midiendo un *proxy* del índice delictivo, pero al dividirlo entre el número de elementos con los que cuenta una corporación se corrige el indicador y se tiene una medida limpia del uso de Plataforma México. El indicador descrito se denomina IPH y está disponible para los años 2011 y 2012.

El cuarto indicador –participación en bases de datos compartidas de Plataforma México– estimó el avance de las policías estatales en el uso de la plataforma de información común para las policías del país mediante el registro de vehículos robados. El uso de la plataforma permite compartir información con el resto de las corporaciones policiacas del país, así como tener acceso a la información generada por las mismas. Conforme a Peterson (2005), institucionalizar políticas para el intercambio de información y construir un soporte analítico para las agencias de policía son claves para el desarrollo de policías guiadas por inteligencia. Este indicador se aproxima mediante la diferencia porcentual por entidad entre los registros de vehículos robados en Plataforma México y las denuncias de vehículos robados en las procuradurías estatales.

Ahora, el indicador no está correlacionado con la incidencia de robo de vehículos, pues lo que mide es cuántas de las denuncias de robos se suben a Plataforma México como porcentaje de las denuncias totales. En este sentido, el indicador es una medida del uso de la Plataforma México y no de la incidencia delictiva. Dicho indicador se denomina VVR y está disponible para los años 2011 y 2012.

El quinto indicador –participación en bases de datos compartidas de Plataforma México– también estimó el avance de

las policías estatales en el uso de la plataforma de información común, pero mediante el registro de personal de seguridad pública. Ratcliffe (2007) señala que para una aplicación efectiva del modelo de ILP es necesario resolver las barreras tecnológicas y tener un mejor entendimiento de las limitantes legales para maximizar el intercambio de información, así como construir conexiones con otros analistas. Este indicador se aproxima mediante la diferencia porcentual por entidad entre los registros del personal de seguridad pública en Plataforma México y los listados nominales. Cabe señalar que la confiabilidad del indicador está sujeta a la rotación de personal de seguridad pública en las entidades, la periodicidad con la que se actualizan los datos en cada entidad federativa, las prácticas locales respecto a la inclusión de policías municipales o auxiliares, e inclusive a los incentivos de las entidades a mostrar los avances en el proceso de acreditación del personal. Dicho indicador se denomina RPS y está disponible para los años 2011 y 2012.

El sexto indicador –consultas al SUIC– estima el incremento en el número de consultas por entidad al SUIC entre 2011 y 2012. El indicador aproxima el nivel de uso del SUIC por estado con el fin de encontrar correlaciones e información para resolver casos policiales. Al respecto, Ratcliffe (2007) sostiene que las policías basan su trabajo en una amplia gama de fuentes de información y utilizan una variedad de enfoques para prevenir y responder al crimen. Para ello, se requiere que la información sea recolectada, sintetizada y analizada dentro de un formato útil. El indicador de consultas al SUIC se aproxima mediante la diferencia entre el número de consultas por entidad a inicios de 2011 y a inicios de 2012.

Es preciso señalar que es el primero y el único enfocado en un cambio de magnitud, puesto que los cinco anteriores son simplemente de magnitud. El motivo de esta decisión radica en que no se encontró la información en otro formato, como podrá constatarse en el anexo. Este indicador se denomina CSUIC.

Los seis indicadores son la base para la construcción del índice de inteligencia policial. Esta selección se justifica porque fueron las acciones impulsadas por el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) con el fin de impulsar la transición de una policía reactiva a una policía guiada por la inteligencia (SESNSP, 2011). Así mismo, estas acciones de generación de capacidades de inteligencia anticrimen fueron las receptoras de los recursos del SNSP. Cabe mencionar que el índice propuesto no contempla las actividades que implementan las entidades fuera del modelo de ILP. Toda la información para construir la base de datos proviene del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y de la Secretaría de Seguridad Pública.

Algunos aspectos considerados en la construcción del índice de inteligencia policial son los señalados por Blumstein (1974) respecto a que la incapacidad para incorporar la gravedad o los pesos específicos de cada una de las variables pasa a ser un asunto operacionalmente insignificante cuando existe una alta correlación entre los diferentes tipos de variables. Esto es válido cuando la mezcla de los tipos de variables en el período es relativamente estable y hay una tendencia fuerte. En otras palabras, si la mezcla de las variables permanece estable, cualquier índice es igualmente bueno y la elección en su construcción depende más de la conveniencia y facilidad para desarrollarlo. El caso contrario ocurre, según Blumstein (1974), cuando la mezcla de variables cambia, puesto que cualquier índice es arbitrario y la información es mejor presentada al reportar los componentes y sus cambios que al tratar de agregarlos artificialmente en un índice. Una solución podría ser tener múltiples índices, pues no habría uno que fuera mejor que otro (Blumstein, 1974). Tomando en cuenta lo anterior, a continuación se describe el proceso llevado a cabo para desarrollar el índice de inteligencia policial.

El primer paso en el tratamiento de los datos fue un procedimiento de estandarización de las variables. Este proceso homogeniza las diferencias de longitud, promedio y des-

viación. La estandarización genera nuevos datos con propiedades importantes para su manejo e interpretación. Toda variable que sea sometida al proceso de estandarización tiene media 0 y varianza 1.

El proceso anterior generó una nueva matriz de datos. Se consideró que la distribución de los indicadores de esta nueva matriz era normal estándar, por lo que su valor representaba cuantiles de esta distribución. Por lo tanto, se construyó un nuevo indicador a partir de ellos, calculando el valor de la función de distribución acumulada. Lo anterior se llevó a cabo con el fin de tener los indicadores en un rango de 0 a 1, siendo 0 la condición menos deseada y 1 la más deseada.

La única variable que no fue tratada de esta forma, dado que se reporta por intervalos, fue el incremento en el número de consultas al SUIC. La información presentada por la SSP para tal variable está organizada en tres rangos: menos de 1 000 consultas, entre 1 001 y 10 000 consultas, y más de 10 000 consultas. En este sentido, a efecto de homologarla con las demás variables, se trató la variable de la siguiente manera:

1) Menos de mil consultas = 0
2) Entre 1 001 y 10 000 consultas = 0.5
3) Más de 10 001 consultas = 1

Para efectos de ponderación, se decidió tener dos índices que varían en la metodología elegida para asignar pesos. El primero asigna un peso igual a cada uno de los seis indicadores, es decir, el valor del índice es resultado del promedio simple de los valores de cada uno de los indicadores.[7] El segundo asigna pesos con base en el método matemático de componentes prin-

[7]La metodología para la ponderación del índice de inteligencia policial con base en pesos iguales fue tomada de la usada por el índice *Doing Business* del Banco Mundial (Banco Mundial, 2012).

cipales, el cual reduce el conjunto de variables (o indicadores) originales a uno con nuevas variables que resultan ser la combinación lineal de las variables originales que se denominan componentes principales. Los componentes principales obtenidos mediante dicha técnica aparecen en orden de importancia decreciente, conforme al porcentaje de varianza explicado por cada uno de ellos. De esta manera, el método de componentes principales reduce la dimensión original y facilita la interpretación del fenómeno.

Las nuevas variables derivadas de la aplicación del método de componentes principales conservan la multidimensionalidad conceptual de la inteligencia policial y permiten tener una medida resumen (componente) por entidad. Esta metodología es adecuada debido a que sintetiza la complejidad de la inteligencia policial en una medida resumen que permite ordenar y diferenciar las entidades del país (Seema y Kumaranayake, 2006). Así, las variables incluidas reflejan el concepto de inteligencia policial y tienen una estrecha interrelación.

A efecto de determinar cuál es la información recogida por los componentes, es decir, qué variables explican la similitud de las entidades entre sí en el conjunto final, se lleva a cabo una interpretación con base en la matriz de correlaciones de los seis indicadores, donde se observan los niveles de asociación lineal de las variables.

A continuación, en el cuadro 5, se presenta la matriz de correlaciones para las seis variables y en la figura 3 se observa el diagrama *pairs* que la acompaña.

La matriz de correlaciones indica que no existe un alto nivel de correlaciones deseable para llevar a cabo un análisis de componentes principales. Las correlaciones cercanas significativas se dan entre los indicadores IPH y UAS, así como entre RPS y CSUIC.

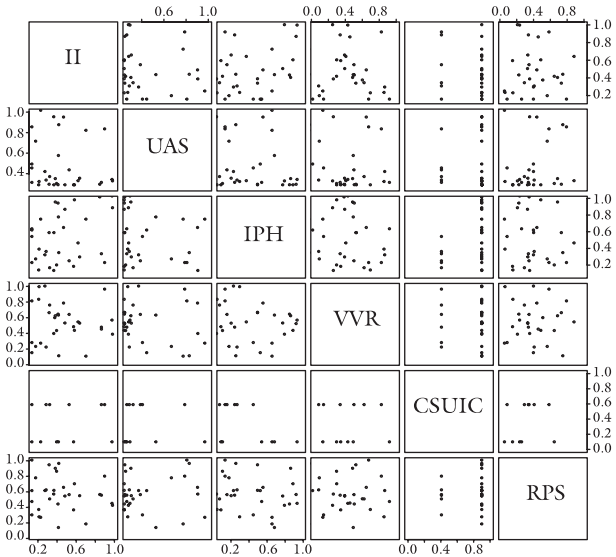
La figura 3 permite visualizar gráficamente lo expresado por la matriz de correlaciones.

Cuadro 5. Matriz de correlaciones para las seis variables del índice de inteligencia policial

		II	*UAS*	*IPH*	*VVR*	*CSUIC*	*RPS*
II	C. de P.	1	−0.130	0.309	−0.086	−0.053	−0.036
	S. (b)		0.478	0.085	0.641	0.773	0.844
	N	32	32	32	32	32	32
UAS	C. de P.	−0.130	1	−0.187	−0.221	0.038	0.053
	S. (b)	0.478		0.305	0.225	0.835	0.775
	N	32	32	32	32	32	32
IPH	C. de P.	0.309	−0.187	1	−0.144	0.065	−0.207
	S. (b)	0.085	0.305		0.430	0.722	0.255
	N	32	32	32	32	32	32
VVR	C. de P.	−0.086	−0.221	−0.144	1	−0.038	0.031
	S. (b)	0.641	0.225	0.430		0.836	0.868
	N	32	32	32	32	32	32
CSUIC	C. de P.	−0.053	0.038	0.065	−0.038	1	0.344
	S. (b)	0.773	0.835	0.722	0.836		0.054
	N	32	32	32	32	32	32
RPS	C. de P.	−0.036	0.053	−0.207	0.031	0.344	1
	S. (b)	0.844	0.775	0.255	0.868	0.054	
	N	32	32	32	32	32	32

Nota: C. de P. = Correlación de Pearson, S. (b) = Sig. (bilateral), N = Cantidad de obervaciones.
Fuente: Elaboración propia con base en SESNSP (2011) e información de la Coordinación General de Plataforma México (CGPM).

Figura 3. Diagrama pairs para las seis variables del índice de inteligencia policial



Fuente: Elaboración propia con base en SESNSP (2011) e información proporcionada por la CGPM.

Aunque es claro que el nivel de correlación entre variables no es el deseable para un análisis de componente principales, dado que –como se mencionó previamente– hay una diversidad interna en los movimientos de los componentes que integran un índice, la variación interna entre los componentes se refleja de una u otra manera en los índices, y la información contenida en los componentes puede estar disfrazada por un solo índice (Blumstein, 1974). Con estas consideraciones como referencia, se optó por mantener la construcción del índice a partir de esta técnica con el fin de tener una medida con la cual comparar el índice de inteligencia policial ponderado con pesos iguales conforme a lo mencionado por Blumstein (1974) respecto a que en estos casos no hay un mejor índice y que, por tanto, una posible solución es tener varios índices.

Derivado del propósito exploratorio de utilizar componentes principales para la construcción de una medida resumen de la inteligencia policial, a pesar de que la prueba Kaiser-Meyer-Olkin (KMO)[8] da un resultado de 0.463[9] y la prueba de esfericidad de Bartlett[10] da como resultado un *p value* de 0.440 (Si Sig. *p value* < 0.05, aceptamos una hipótesis nula [H0]), se decidió continuar con la aplicación de la técnica de análisis de componentes principales, tomando en cuenta que el análisis constituye un modelo formativo donde los componentes son causados por las variables observadas. En este sentido, no se requiere identificar comunes que sustenten los datos observados (Bolch y Huang, 1974).

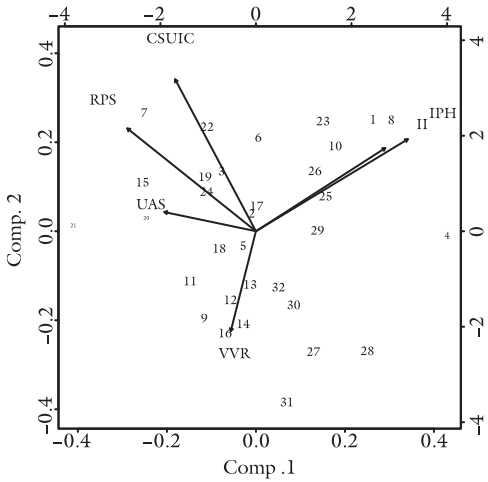
Una vez determinada la pertinencia de emplear componentes principales con base en el análisis de la matriz de correlaciones, se procedió a proyectar el espacio definido por los seis indicadores sobre uno de menor dimensión. Conforme al criterio de Kaiser –el cual indica que se deben conservar los componentes principales cuyos valores propios son mayores que 1–, es preciso utilizar los tres primeros componentes principales, los cuales superan la unidad (Vallejo, 1992). Lo anterior se muestra de manera gráfica en el biplot de la figura 4.

[8] La Prueba Kaiser-Meyer-Olkin mide la idoneidad de los datos para hacer un análisis factorial al comparar los valores de los coeficientes de correlación observados con los coeficientes de correlación parcial. Si la suma de los cuadrados de los coeficientes de correlación parcial entre todos los pares de variables es pequeña en comparación con la suma de los coeficientes de correlación al cuadrado, esta medida tiende a 1.

[9] Cuanto más cercano a 1 sea el valor obtenido de la prueba KMO, mayor será la relación entre las variables. Si KMO ≥ 0.9, la prueba es muy buena; notable para KMO ≥ 0.8; mediana para KMO ≥ 0.7; baja para KMO ≥ 0.6, y muy baja para KMO < 0.5.

[10] La prueba de esfericidad de Bartlett permite contrastar la hipótesis de que la matriz de correlaciones es una matriz identidad. Si esta hipótesis se aceptara (valor del test bajo y asociado a un nivel de significación alto), se debería cuestionar el uso de cualquier tipo de análisis factorial.

Figura 4. Biplot-índice de inteligencia policial



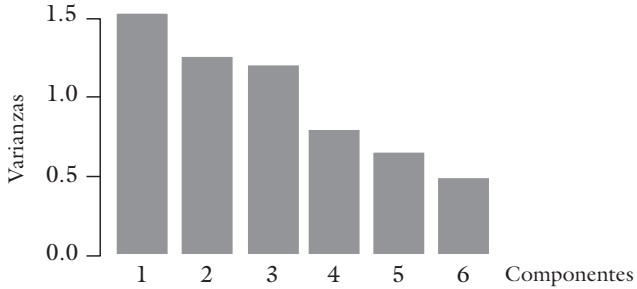
Fuente: Elaboración propia con base en SESNSP (2011) e información proporcionada por la CGPM.

El biplot anterior confirma lo observado en la matriz de correlaciones. Las variables II e IPH cargan en una misma dirección. De igual manera, las variables CSUIC y RPS cargan en un solo sentido. Así, parece que las variables abordan diferentes dimensiones de la inteligencia policial.

Por su parte, en la gráfica 4 se observa que tres componentes superan la unidad, cumpliendo de esta manera con el criterio de Kaiser. En tanto en el cuadro 6 se explica la varianza total de los componentes.

Aunque tres componentes superan la unidad y, según el criterio de Kaiser se deben mantener, el porcentaje de la variación que explican es bajo. Si consideramos que el objetivo de aplicar la técnica de componentes principales es obtener pesos que describan la influencia de las diferentes variables consideradas sobre el concepto de la inteligencia policial, a fin de poder comparar esto con el índice calculado con base en pesos iguales, lo anterior se cumple.

Gráfica 4. Componentes principales para la construcción del índice de inteligencia policial



Fuente: Elaboración propia con base en SESNSP (2011) e información proporcionada por la CGPM.

Cuadro 6. Varianza total explicada

	Autovalores iniciales			*Suma de las saturaciones al cuadrado de la extracción*		
Componente	Total	Porcentaje de la varianza	Porcentaje acumulado	Total	Porcentaje de la varianza	Porcentaje acumulado
1	1.541	25.686	25.686	1.541	25.686	25.686
2	1.273	21.224	46.909	1.273	21.224	46.909
3	1.205	20.082	66.991	1.205	20.082	66.991
4	0.808	13.474	80.465			
5	0.667	11.119	91.584			
6	0.505	8.416	100.000			

Fuente: Elaboración propia con base en SESNSP (2011).

Es preciso detallar el proceso mediante el cual se obtienen los pesos de cada uno de los seis indicadores del índice de inteligen-

cia policial. Una vez estimados los componentes, se definieron las puntuaciones factoriales que ponderan cada variable estandarizada. De igual manera, se obtuvo cada uno de los componentes, es decir, el índice de inteligencia policial por entidad como combinación lineal de las variables. Estos valores establecen que los indicadores más importantes varían conforme a cada componente. En el cuadro 7 se detallan las cargas obtenidas.

Cuadro 7. Matriz de componentes

		II	*UAS*	*IPH*	*VVR*	*ICS*	*RPS*
Componente	1	−0.599	0.424	−0.703	0.117	0.374	0.596
	2	0.385	0.089	0.426	−0.463	0.703	0.476
	3	0.083	−0.716	0.035	0.710	0.271	0.326

Nota: El método de extracción fue el análisis de componentes principales.
Fuente: Elaboración propia con base en SESNSP (2011) e información proporcionada por la CGPM.

A partir de estas cargas se obtuvo el índice de inteligencia policial para cada uno de los componentes, conforme a la siguiente ecuación:

$$Y_1 = \beta_{i1}X_1 + \beta_{i2}X_2 + \beta_{i3}X_3 + \beta_{i4}X_4 + \beta_{i5}X_5 + \beta_{i6}X_6$$

De esta manera, se construye un índice de inteligencia policial basado en las cargas obtenidas para el componente que explica el mayor porcentaje de la varianza.

Indicadores que componen el índice de inteligencia policial

A continuación, en el cuadro 8, se enlistan las fichas de los seis indicadores que componen el índice de inteligencia policial.

Cuadro 8. Fichas de los indicadores del índice de inteligencia policial

Indicador	*Fórmula*	*Frec.*	*Fuente*	*Unidad*
Inversión en UECS	Inversión en UECS = Inversión derivada del FASP en UECS por año en la entidad.	A	SESNSP y Proc. estatales	MX $
Intercambio de información con otras corporaciones policiales	Intercambio de información con otras corporaciones policiales = (Monto adquirido vía el FASP por año en la entidad federativa por compartir información de seguridad pública / No. de habitantes de la entidad federativa) * 100 000.	A	SESNSP y Conapo	MX $
Implementación del IPH	Implementación del IPH = No. de IPH en la entidad / Total de elementos de policía en la entidad.	S	SESNSP	Informes
Participación en bases de datos compartidas de Plataforma México-Registro de Vehículos Robados	Registro de vehículos robados = ([No. de registros de vehículos robados en Plataforma México – No. de denuncias de robo de vehículo] / No. de denuncias de robo de vehículo) * 100.	S	SESNSP	n. a.
Participación en bases de datos compartidas de Plataforma México-Registro de Personal de Seguridad Pública	Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública = ([No. de registros en Plataforma México – No. total de empleados conforme a listados nominales] / No. total de empleados conforme a1 listado nominal) * 100.	S	SESNSP	n. a.
Incremento en el número de consultas al SUIC	Incremento en el número de consultas al SUIC = No. de consultas al SUIC en enero de 2012 – No. de consultas al SUIC en enero de 2011.	A	SSP	Consultas

Nota: Frec. = Frecuencia, A = Anual, S = Semestral, Proc. = Procuradurías.
Fuente: Elaboración propia.

Valores para los seis indicadores del índice de inteligencia policial

Enseguida, se presentan los resultados obtenidos para cada uno de los indicadores que componen el índice de inteligencia policial conforme al tratamiento de los datos mencionados previamente.

Posteriormente, se muestran los resultados del índice de inteligencia policial en cada una de sus versiones.

Inversión en Unidades Especializadas en Combate al Secuestro

Con respecto a la inversión estatal en las UECS, en el cuadro 9 se observa que Veracruz es la entidad que más invirtió vía el FASP en dichas unidades en 2011, mientras que Baja California Sur fue la décima entidad que más invirtió. Destaca el caso de Puebla, que aparece en la quinta posición, puesto que fue una de las tres entidades señaladas por Renato Sales, el titular de la Coordinación Nacional Antisecuestros durante la presidencia de Enrique Peña Nieto, como una UECS que operaba adecuadamente. También sobresale que entidades como Veracruz, Oaxaca y el Estado de México, a pesar de las sumas recibidas, concentraron una gran cantidad de los secuestros del país (Monroy, 2014).

Por otra parte, en el cuadro 10 aparecen las 10 entidades que menos invirtieron en su UECS vía el FASP durante 2011. Se aprecia que Tabasco fue la entidad que menos invirtió, mientras que Yucatán fue el estado que más invirtió de estos estados. El ranking de Tabasco en este indicador coincide con que la entidad haya sido mencionada por Renato Sales como una de las 10 que concentraba más de 74 por ciento de los secuestros del país. Así mismo, destaca el caso de Nuevo León como una entidad que, a pesar de pertenecer al grupo de entidades que recibieron menos recursos vía el FASP, logró desarrollar una de las tres UECS que, según Renato Sales, operaba adecuadamente (Monroy, 2014).

Cuadro 9. Entidades con mayor inversión en su UECS vía el FASP, 2011

Entidad	*Valor del indicador*
Veracruz	0.9999
Oaxaca	0.9362
San Luis Potosí	0.9332
Coahuila	0.8576
Puebla	0.8359
Nayarit	0.8158
Durango	0.8016
Estado de México	0.6936
Tamaulipas	0.5517
Baja California Sur	0.467

Cuadro 10. Entidades con menor inversión en su UECS vía el FASP, 2011

Entidad	*Valor del indicador*
Yucatán	0.2846
Guerrero	0.274
Nuevo León	0.2663
Aguascalientes	0.2659
Sinaloa	0.262
Quintana Roo	0.2609
Sonora	0.2609
Baja California	0.2609
Ciudad de México	0.2609
Tabasco	0.2609

Fuente: Elaboración propia con base en SESNSP (2011) e información proporcionada por la CGPM.

Recursos vía el FASP por compartir información

En el cuadro 11 se aprecian las 10 entidades que recibieron más recursos vía el FASP por compartir información, por cada cien mil habitantes. Se aprecia que Colima fue la entidad que recibió más recursos en 2011, mientras que Tabasco ocupó el décimo lugar. A pesar de que Tabasco y Morelos aparecen en la lista de los estados que recibieron más recursos, fueron dos de los que concentraron más delitos de alto impacto durante dicho año (Monroy, 2014). En el cuadro 12 se observan los 10 estados que recibieron menos recursos vía el FASP por compartir información, por cada cien mil habitantes. De éstos, Yucatán fue la entidad que percibió menos inversión durante 2011, al igual que Puebla, Baja California Sur y Zacatecas. Chiapas fue la entidad que más recursos recibió del grupo. Cabe mencionar que la

posición que ocuparon Veracruz y el Estado de México coincide con el alto porcentaje de los delitos de alto impacto del país que concentraron ambos estados (Monroy, 2014).

Cuadro 11. Entidades que recibieron más recursos vía el FASP por compartir información por cada cien mil habitantes, 2011

Entidad	*Valor del indicador*
Colima	0.9995
Campeche	0.9945
Nayarit	0.9155
Tlaxcala	0.8814
Aguascalientes	0.8642
Durango	0.7171
Morelos	0.6499
Querétaro	0.6334
Quintana Roo	0.5943
Tabasco	0.5852

Cuadro 12. Entidades que recibieron menos recursos vía el FASP por compartir información por cada cien mil habitantes, 2011

Entidad	*Valor del indicador*
Chiapas	0.2933
Guanajuato	0.2808
Veracruz	0.2351
Jalisco	0.2184
Ciudad de México	0.2142
Estado de México	0.1816
Puebla	0.1415
Baja California Sur	0.1415
Zacatecas	0.1415
Yucatán	0.1415

Fuente: Elaboración propia con base en SESNSP (2011) e información proporcionada por la CGPM.

Informes Policiales Homologados por elemento

En el cuadro 13 se aprecian las 10 entidades con más IPH por elemento en 2011. Campeche fue la entidad con más informes, y Veracruz y Durango las entidades con menos. Chihuahua, además de haber sido una de las entidades con mayor promedio de IPH por elemento, también fue una de las tres entidades que contaban con una UECS que operaba adecuadamente (Monroy, 2014). En el cuadro 14 se observan las 10 entidades con menos IPH por

elemento durante 2011. Oaxaca fue la que presentó menos, y Morelos fue el estado con más. De esta lista, Morelos, Estado de México, Guerrero, Tabasco, Oaxaca y Michoacán se encontraban dentro de las 10 entidades que concentraban 74 por ciento de los delitos de alto impacto del país. También sobresale Puebla, entidad que tenía una de las mejores UECS, pero también un bajo promedio de IPH por elemento (Monroy, 2014).

Cuadro 13. Entidades con más IPH por elemento, 2011

Entidad	*Valor del indicador*
Campeche	0.989
Aguascalientes	0.9779
Quintana Roo	0.9425
Chihuahua	0.9158
Sinaloa	0.9029
Colima	0.8462
Sonora	0.8266
Tamaulipas	0.7334
Durango	0.7066
Veracruz	0.7066

Cuadro 14. Entidades con menos IPH por elemento, 2011

Entidad	*Valor del indicador*
Morelos	0.2459
Estado de México	0.2215
Hidalgo	0.1987
Nayarit	0.1773
Puebla	0.1773
Guerrero	0.148
Tabasco	0.1304
Michoacán	0.1143
Ciudad de México	0.0865
Oaxaca	0.0804

Fuente: Elaboración propia con base en SESNSP (2011) e información proporcionada por la CGPM.

Registro de vehículos robados en Plataforma México

El cuadro 15 presenta las 10 entidades que registraron mayor proporción de vehículos robados en Plataforma México en 2011. Yucatán ocupó el primer lugar, mientras que Nuevo León tuvo la décima posición. Destacan Puebla y Nuevo León, pues contaban con UECS calificadas dentro de las tres mejores del país pero presentaron un rezago al registrar las denuncias de vehículos

robados (Monroy, 2014). El cuadro 16 presenta las 10 entidades que registraron la menor proporción de vehículos robados en Plataforma México en 2011. Durango registró la menor proporción y Guerrero ocupó la décima posición.

Cuadro 15. Entidades con la mayor proporción de vehículos robados en Plataforma México, 2011

Entidad	*Valor del indicador*
Yucatán	0.9991
Guanajuato	0.9423
Jalisco	0.9345
Nayarit	0.9022
Ciudad de México	0.7699
Puebla	0.7493
San Luis Potosí	0.7213
Michoacán	0.6952
Baja California	0.6013
Nuevo León	0.5967

Cuadro 16. Entidades con la menor proporción de vehículos robados en Plataforma México, 2011

Entidad	*Valor del indicador*
Guerrero	0.3645
Oaxaca	0.326
Colima	0.3166
Zacatecas	0.2084
Veracruz	0.2003
Estado de México	0.1576
Chiapas	0.1498
Baja California Sur	0.0771
Coahuila	0.0367
Durango	0.0315

Fuente: Elaboración propia con base en SESNSP (2011) e información proporcionada por la CGPM.

Registro del personal de seguridad pública en Plataforma México

El cuadro 17 presenta las 10 entidades que registraron la mayor proporción del personal de seguridad pública en Plataforma México en 2011. Se observa que Querétaro presentó la mayor proporción de registros, mientras que San Luis Potosí ocupó la décima posición. Cabe resaltar que en este grupo se encuentran las tres entidades que tenían UECS que operaban de manera adecuada (Monroy, 2014).

El cuadro 18 presenta los 10 estados con la menor proporción del personal de seguridad pública en Plataforma México en 2011. Tamaulipas registró la menor proporción, mientras que Campeche registró la mayor proporción.

Cuadro 17. Entidades con la mayor proporción del personal de seguridad pública en Plataforma México, 2011

Entidad	*Valor del indicador*
Querétaro	0.999
Puebla	0.908
Coahuila	0.8639
Nuevo León	0.8461
Chihuahua	0.7998
Guerrero	0.7606
Nayarit	0.697
Estado de México	0.6754
Quintana Roo	0.5976
San Luis Potosí	0.5499

Cuadro 18. Entidades con la menor proporción del personal de seguridad pública en Plataforma México, 2011

Entidad	*Valor del indicador*
Campeche	0.3406
Sinaloa	0.3323
Colima	0.3147
Ciudad de México	0.2601
Tabasco	0.2553
Zacatecas	0.1897
Jalisco	0.1644
Veracruz	0.1575
Durango	0.0711
Tamaulipas	0.0242

Fuente: Elaboración propia con base en SESNSP (2011) e información proporcionada por la CGPM.

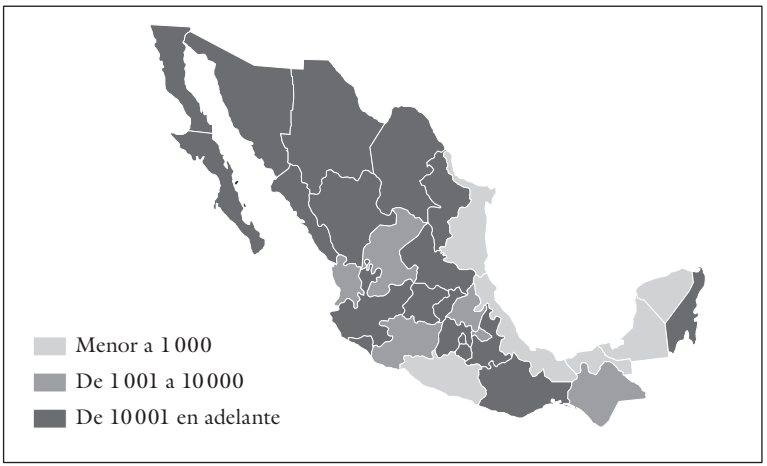
Incremento en el número de consultas al SUIC

Dado que no se contaba con la información detallada respecto al número de consultas por entidad al SUIC, se presenta el mapa 2, que clasifica a las entidades federativas en tres rangos conforme al incremento en su número de consultas entre 2011 y 2012.

En el mapa se otorga a aquellas entidades con un incremento en el número de consultas al SUIC mayor a 10 000 un valor de

1.00. Los estados con un incremento entre 1 001 y 10 000 reciben un valor de 0.50. Y, finalmente, aquellos con un incremento de consultas menor a 1 000 reciben un valor de 0.00.

Mapa 2. Incremento en consultas al SUIC por entidad, 2011-2012



Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por la CGPM.

Resultados del índice de inteligencia policial con pesos iguales

Una vez presentados los datos para cada uno de los indicadores considerados en esta investigación con el fin de medir las capacidades de inteligencia policial en México, es preciso proceder al análisis de la medida resumen que los integra para efectos de este texto, el índice de inteligencia policial. A continuación, se detallan los principales resultados de este índice con pesos iguales. Cabe mencionar que es la primera versión del índice (posteriormente se presentan los resultados del mismo con base en componentes principales) y se fundamenta en la metodología del índice Doing Business del Banco Mundial. En este sentido, se asigna un peso igual a cada uno de los seis indicadores. Es

decir, el valor del índice es resultado del promedio simple de los valores de cada uno de los indicadores (Banco Mundial, 2012).

Capacidades generales de inteligencia policial con base en pesos iguales

El cuadro 19 muestra los 10 estados que contaban con mayores capacidades de inteligencia con base en el índice de pesos iguales en 2011. San Luis Potosí era la entidad con mayores capacidades de inteligencia, mientras que Sinaloa ocupaba el décimo lugar. El cuadro 20 presenta las 10 entidades que contaban con menores capacidades de inteligencia policial. Tabasco era la entidad con las menores capacidades e Hidalgo presentaba las mayores.

Cuadro 19. Entidades con mayores capacidades de inteligencia policial con base en el índice de pesos iguales, 2011

Entidad	*Valor del índice*
San Luis Potosí	0.7146
Aguascalientes	0.6699
Nayarit	0.668
Chihuahua	0.6643
Querétaro	0.638
Puebla	0.6353
Colima	0.6294
Quintana Roo	0.6269
Nuevo León	0.5961
Sinaloa	0.5824

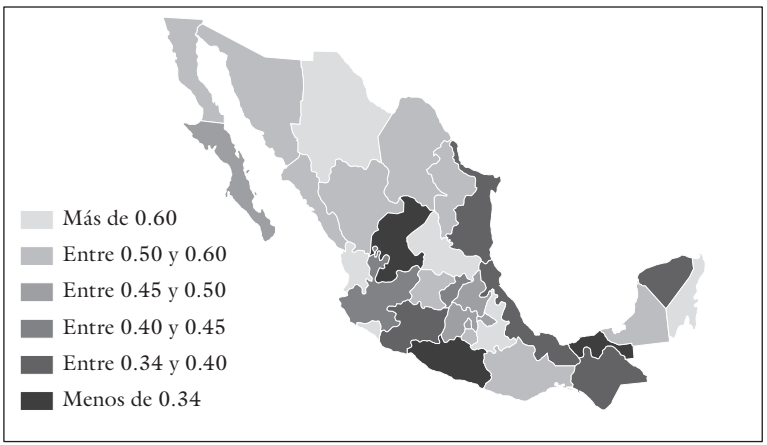
Cuadro 20. Entidades con menores capacidades de inteligencia policial con base en el índice de pesos iguales, 2011

Entidad	*Valor del índice*
Hidalgo	0.4458
Ciudad de México	0.4319
Michoacán	0.397
Yucatán	0.3966
Veracruz	0.3832
Tamaulipas	0.383
Chiapas	0.3469
Zacatecas	0.3272
Guerrero	0.3252
Tabasco	0.2744

Fuente: Elaboración propia con base en SESNSP (2011) e información proporcionada por la CGPM.

En el mapa 3 se detallan los resultados obtenidos por entidad en cuanto a las capacidades de inteligencia policial.

Mapa 3. Resultados de capacidades de inteligencia policial por entidad, 2011



Fuente: Elaboración propia con base en SESNSP (2011) e información proporcionada por la CGPM.

Resultados del índice de inteligencia policial con base en componentes principales (componente 1)

A continuación se presentan los resultados del índice de inteligencia policial con base en la metodología de componentes principales. Aunque este análisis dio como resultado tres componentes que superan la unidad y conforme al criterio de Kaiser podrían mantenerse, se optó por utilizar únicamente el primer componente, dado que es el que explica el mayor porcentaje de la varianza. Dicho componente considera que la variable que tiene el mayor impacto en la inteligencia policial es el promedio de IPH por elemento. Le siguen con un impacto también significativo las variables de inversión vía el FASP para el intercambio de

información, el registro de personal de seguridad pública y la inversión en UECS vía el FASP.

Las variables que tienen el menor impacto son el incremento en el número de consultas al SUIC y el registro de vehículos robados en Plataforma México. Para el presente texto, se tomaron únicamente los pesos sin emplear los signos asignados. Los pesos asignados por el primer componente a cada una de las variables se muestran en el cuadro 21.

Cuadro 21. Matriz de componentes

		II	*UAS*	*IPH*	*VVR*	*ICS*	*RPS*
Componente	1	−0.599	0.424	−0.703	0.117	0.374	0.596
	2	0.385	0.089	0.426	−0.463	0.703	0.476
	3	0.083	−0.716	0.035	0.710	0.271	0.326

Nota: El método de extracción fue el análisis de componentes principales a tres componentes extraídos.
Fuente: Elaboración propia con base en SESNSP (2011) e información proporcionada por la CGPM.

En este sentido, el índice de inteligencia policial por entidad se calcula conforme a la siguiente ecuación:

$$Y_1 = \beta_{i1}X_1 + \beta_{i2}X_2 + \beta_{i3}X_3 + \beta_{i4}X_4 + \beta_{i5}X_5 + \beta_{i6}X_6$$

De acuerdo con la ecuación anterior y los pesos contenidos en el primer componente, en el cuadro 22 se muestran las 10 entidades federativas que contaban con mayores capacidades de inteligencia policial en 2011. Como se observa, Aguascalientes era la entidad con las mayores capacidades de inteligencia conforme al índice de inteligencia policial ponderado con base en componentes principales, mientras que Campeche ocupaba la décima posición.

En el cuadro 23 se aprecian los 10 estados que contaban con menores capacidades de inteligencia policial con base en el índice de componentes principales. Tabasco era la entidad con las menores capacidades de inteligencia, e Hidalgo, por su parte, presentaba las mayores capacidades del grupo de estados.

Cuadro 22. Entidades con mayores capacidades de inteligencia policial con base en componentes principales, 2011

Entidad	*Valor del índice*
Aguascalientes	2.017112821
Chihuahua	1.93067955
Colima	1.919199293
Quintana Roo	1.902200251
San Luis Potosí	1.893446577
Querétaro	1.825866241
Nayarit	1.726852264
Coahuila	1.722787969
Durango	1.686292898
Campeche	1.685651774

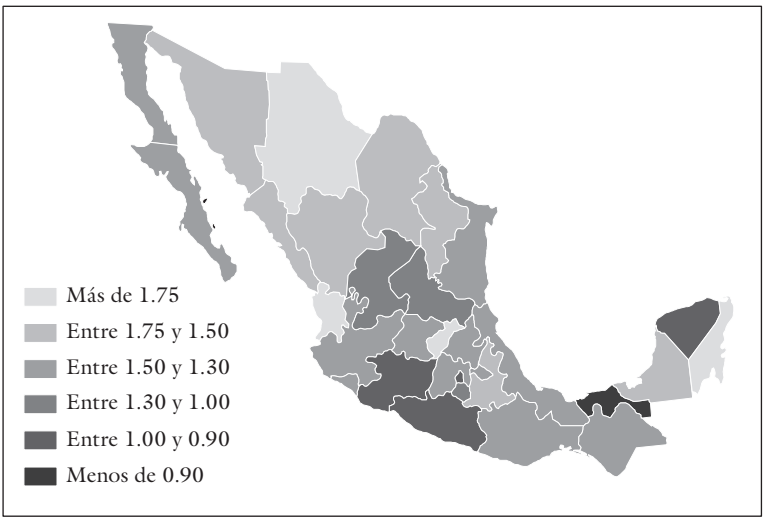
Cuadro 23. Entidades con menores capacidades de inteligencia policial con base en componentes principales, 2011

Entidad	*Valor del índice*
Hidalgo	1.160977241
Tamaulipas	1.083933781
Jalisco	1.076427474
Chiapas	1.038968394
Guerrero	0.958412755
Yucatán	0.95401938
Zacatecas	0.938810169
Michoacán	0.929759895
Ciudad de México	0.918822917
Tabasco	0.753510012

Fuente: Elaboración propia con información de SESNSP (2011) y CGPM.

A continuación, el mapa 4 presenta de manera gráfica los resultados obtenidos por entidad con respecto a las capacidades de inteligencia policial según la metodología de componentes principales (componente 1).

Mapa 4. Resultados para capacidades de inteligencia policial con base en componentes principales por entidad, 2011



Fuente: Elaboración propia con base en SESNSP (2011) e información proporcionada por la CGPM.

RELACIÓN ENTRE INTELIGENCIA POLICIAL E INCIDENCIA DELICTIVA DE ALTO IMPACTO

Una vez consideradas las capacidades de inteligencia policial de las entidades federativas, es preciso analizar, aunque sea de forma exploratoria, la relación entre las capacidades de inteligencia policial y la incidencia delictiva de alto impacto.

A efecto de poder llevar a cabo este análisis se desarrolló un índice de incidencia delictiva de alto impacto que tomó en cuenta los tres delitos que, conforme a la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe), son los de mayor impacto en la población: secuestro, extorsión y homicidio (Inegi, 2013b). El índice se construyó con base en la variación en la incidencia delictiva para cada uno de estos delitos por estado entre 2011 y 2012.

La decisión de emplear un índice parte de la intención de contar con una medida resumen que permita aproximar el efecto de la inteligencia policial en la incidencia delictiva de forma integral. Sin embargo, al entender que las diferentes dimensiones de la inteligencia policial pueden afectar de forma diferente a cada uno de los delitos de alto impacto, también se presentan resultados individuales para cada una de las variables. Éstos datos se presentan como el anexo de esta investigación dado que no produjeron resultados significativos.

A continuación, se explica la metodología utilizada para elaborar el índice de delitos de alto impacto que sirve como referente para explorar posteriormente la relación entre la inteligencia policial y la incidencia delictiva de alto impacto.

Metodología del índice de incidencia delictiva de alto impacto

El índice de incidencia delictiva de alto impacto refleja la evolución de los tres delitos que conforme a las encuestas de victimización en México tienen mayor impacto en la población: secuestro, extorsión y homicidio. Este índice refleja el crecimiento o disminución de este tipo de delitos por entidad.

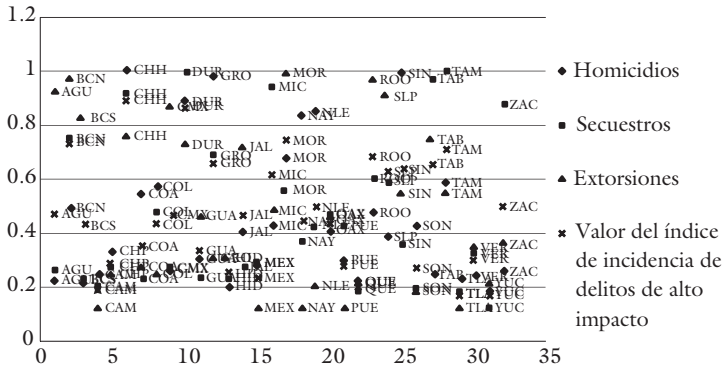
Toda la información para construir la base de datos proviene del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) y, en este sentido, se fundamenta en las averiguaciones previas o carpetas de investigación iniciadas por las autoridades estatales. No se incluyen delitos que no fueron denunciados o aquellas denuncias en las que no hubo elementos suficientes para presumir la comisión de un delito. Al ser datos reportados por las Procuradurías Generales de Justicia de las entidades, están sujetos al compromiso de éstas por reportar con la mayor veracidad la incidencia delictiva. Es preciso señalar que los cambios de administración en los gobiernos locales pueden generar cambios de contabilidad significativos.

El primer paso en el tratamiento de los datos fue un procedimiento de estandarización de las variables. Este proceso generó una nueva matriz de datos. Para efectos de ponderación, se optó por utilizar tanto la metodología de pesos iguales como la de componentes principales a fin de ser congruentes con el tratamiento anterior del índice de inteligencia policial.

El índice de delitos de alto impacto también fue calculado para 2011, como se muestra en la gráfica 5. En la misma se puede observar, señalado con una *x*, el índice en cuestión para el año 2011, así como apreciar que algunos valores aberrantes

determinan la posición final del índice. Por ejemplo, la Ciudad de México tenía un nivel de extorsión extremadamente alto, mientras que Chihuahua alcanzaba el valor más alto para homicidios.

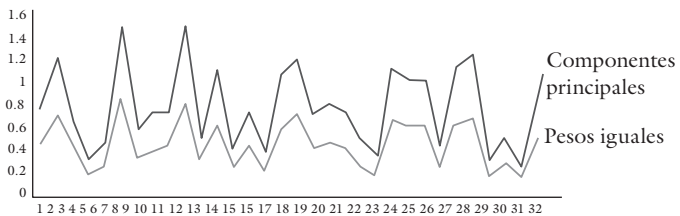
Gráfica 5. Índice de delitos de alto impacto y sus componentes, 2011



Fuente: Elaboración propia con base en SESNSP (2012b).

Así mismo, se calculó el índice de delitos de alto impacto mediante la técnica de componentes principales, siendo el resultado similar al primer índice calculado. La gráfica 6 demuestra lo anterior para el año 2011.

Gráfica 6. Índice de delitos de alto impacto por componentes principales y por pesos iguales, 2011



Fuente: Elaboración propia con base en SESNSP (2012b).

Con el objetivo de considerar el tiempo que pudiera tomar comenzar a observar el impacto del modelo de ILP, se decidió utilizar la variación 2011-2012 para analizar la relación entre la inteligencia policial y la incidencia delictiva de alto impacto. Para estudiar la relación entre éstas se utilizó el índice ponderado con base en pesos iguales. El cambio de gobierno a finales del año 2012 –al tomar la presidencia Enrique Peña Nieto (2012-2018)– fue el factor determinante para no continuar el análisis hacia años posteriores. El cuadro 24 presenta los indicadores de variación empleados para llevar a cabo el análisis referido.

Cuadro 24. Indicadores de variación, 2011-2012

Indicador	*Fórmula*	*Frec.*	*Fuente*
Variación de la incidencia del delito de homicidio por entidad entre 2011 y 2012	Variación homicidio por entidad = (Tasa de incidencia del delito de homicidio por cada cien mil habitantes por entidad entre enero y diciembre de 2012 – Tasa de incidencia del delito de homicidio por cada cien mil habitantes por entidad entre enero y diciembre de 2011) / Tasa de incidencia del delito de homicidio por cada cien mil habitantes por entidad entre enero y diciembre de 2011.	Bianual	SESNSP y PGJ estatales
Variación de la incidencia del delito de secuestro por entidad entre 2011 y 2012	Variación secuestro por entidad = (Tasa de incidencia del delito de secuestro por cada cien mil habitantes por entidad entre enero y diciembre de 2012 – Tasa de incidencia del delito de secuestro por cada cien mil habitantes por entidad entre enero y diciembre 2011) / Tasa de incidencia del delito de secuestro por cada cien mil habitantes por entidad entre enero y diciembre 2011.	Bianual	SESNSP
Variación de la incidencia del delito de extorsión por entidad entre 2011 y 2012	Variación extorsión por entidad = (Tasa de incidencia del delito de extorsión por cada cien mil habitantes por entidad entre enero y diciembre de 2012 – Tasa de incidencia del delito de extorsión por cada cien mil habitantes entre enero y diciembre de 2011) / Tasa de incidencia del delito de extorsión por cada cien mil habitantes por entidad entre enero y diciembre de 2011.	Bianual	SESNSP

Fuente: Elaboración propia con base en SESNSP (2012b).

Resultados del índice de incidencia delictiva de alto impacto

Enseguida, se detallan los principales resultados del índice de incidencia delictiva de alto impacto con base en pesos iguales.

Variación de la incidencia delictiva de alto impacto

Como se observa en el cuadro 25, de las 10 entidades que redujeron más su incidencia delictiva de alto impacto de 2011 a 2012, San Luis Potosí fue la entidad que presentó una mayor disminución, mientras que Zacatecas mostró la menor reducción.

En el cuadro 26 se aprecian las 10 entidades que más incrementaron su incidencia delictiva de alto impacto entre 2011 y 2012. Guanajuato presentó un mayor incremento y la Ciudad de México ocupó el décimo lugar.

Cuadro 25. Entidades que más redujeron su incidencia delictiva de alto impacto, 2011-2012

Entidad	*Variación de delitos de alto impacto*
San Luis Potosí	–7.012
Tabasco	–3.459
Durango	–1.3975
Oaxaca	–1.2172
Baja California	–0.7076
Chihuahua	–0.5491
Chiapas	–0.4806
Sinaloa	–0.3137
Zacatecas	–0.2939

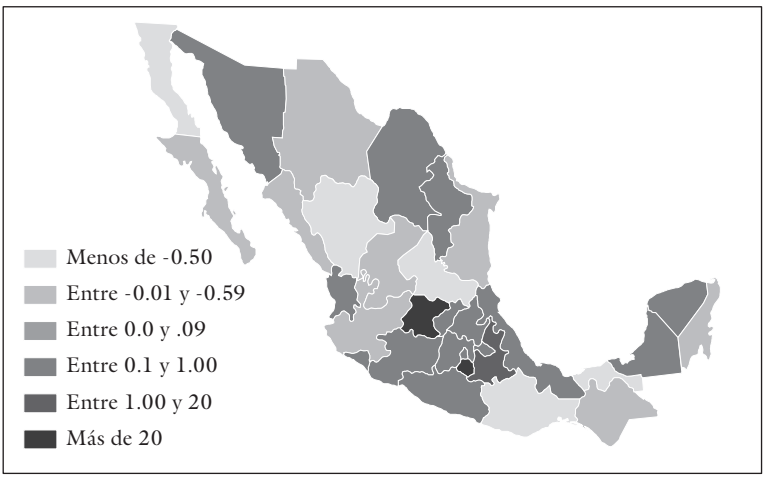
Cuadro 26. Entidades que más incrementaron su incidencia delictiva de alto impacto, 2011-2012

Entidad	*Variación de delitos de alto impacto*
Guanajuato	47.4701
Morelos	29.9978
Puebla	2.7492
Veracruz	0.7686
Guerrero	0.5941
Coahuila	0.4963
Estado de México	0.3081
Nuevo León	0.273
Ciudad de México	0.2005

Fuente: Elaboración propia con base en SESNSP (2012b).

En el mapa 5 se aprecia la representación de manera gráfica de los resultados obtenidos por entidad en cuanto a la incidencia delictiva de alto impacto.

Mapa 5. Resultados para incidencia delictiva de alto impacto por entidad, 2011-2012



Fuente: Elaboración propia con base en SESNSP (2012b).

Relación entre inteligencia policial e incidencia delictiva de alto impacto con base en el modelo de regresión lineal

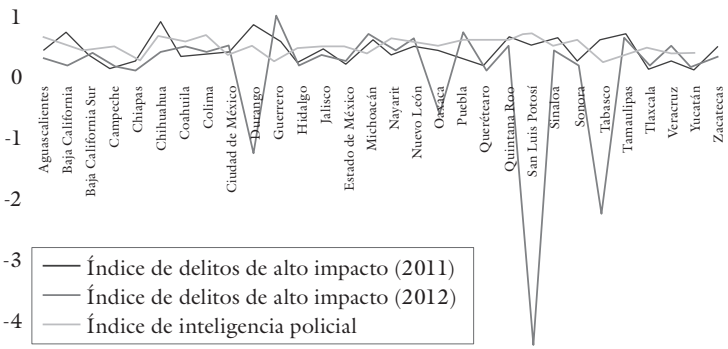
El uso de modelos de regresión permite obtener una representación de la relación entre las variables de inteligencia policial e incidencia delictiva de alto impacto mediante un modelo formal que resume las características de dicha relación, además de hacer predicciones sobre los valores que tomará la variable de respuesta Y (incidencia delictiva de alto impacto) a partir de los valores de la variable explicativa X (inteligencia policial) (Valdez, 2012).

Para este caso de análisis se utilizó el modelo de regresión lineal, que implica el cumplimiento de los siguientes cinco supuestos (Novales, 2008):

1) La relación entre las variables es lineal.
2) Los errores en la medición de las variables explicativas son independientes entre sí.
3) Los errores tienen varianza constante, conocida con el nombre de homocedasticidad.
4) Los errores tienen una esperanza matemática igual a cero (los errores de una misma magnitud y distinto signo son equiprobables).
5) El error total es la suma de todos los errores.

En primer lugar, se evaluó la relación entre el índice de inteligencia policial con pesos iguales y la variación en el índice de incidencia delictiva de alto impacto de 2011 a 2012. Un mayor índice de inteligencia policial implica mayores capacidades de inteligencia por parte de la policía. Entonces, se espera que un mayor índice de inteligencia policial derive en una disminución del índice de delitos de alto impacto, conforme a lo señalado por Ratcliffe (2003). En la gráfica 7 se representan los datos utilizados en dicho análisis.

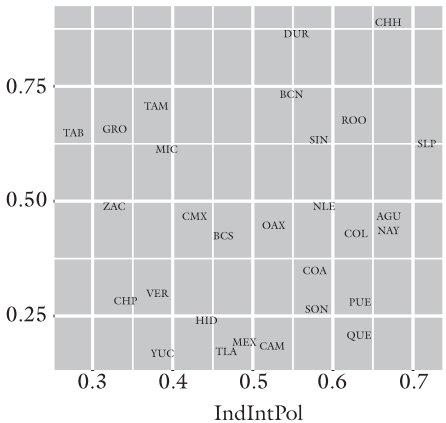
Gráfica 7. Comparativo de índice de inteligencia policial e índice de delitos de alto impacto, 2011-2012



Nota: No se consideran los estados de Guanajuato y Morelos.
Fuente: Elaboración propia con base en SESNSP (2012b) e información proporcionada por la CGPM.

Cabe señalar que no se observó una relación aparente entre la incidencia de delitos de alto impacto y la inteligencia policial cuando se consideraron variables del mismo año (gráfica 8).

Gráfica 8. Relación entre el índice de inteligencia policial y el índice de delitos de alto impacto, 2011



Fuente: Elaboración propia con base en SESNSP (2012b) e información proporcionada por la CGPM.

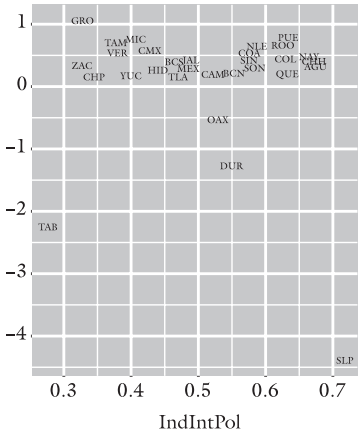
Al relacionar el índice de inteligencia policial en 2011 y sus repercusiones en la incidencia delictiva de alto impacto en 2012, se obtuvo la gráfica 9.

Al observar las entidades federativas con mayor cambio a través del tiempo, Chihuahua aparece como el estado que sufrió mayores variaciones (gráfica 10).

Para efectos del análisis de la relación entre inteligencia policial e incidencia delictiva de alto impacto, se utiliza la variación-crecimiento entre 2011 y 2012, entendida con base en la siguiente ecuación:

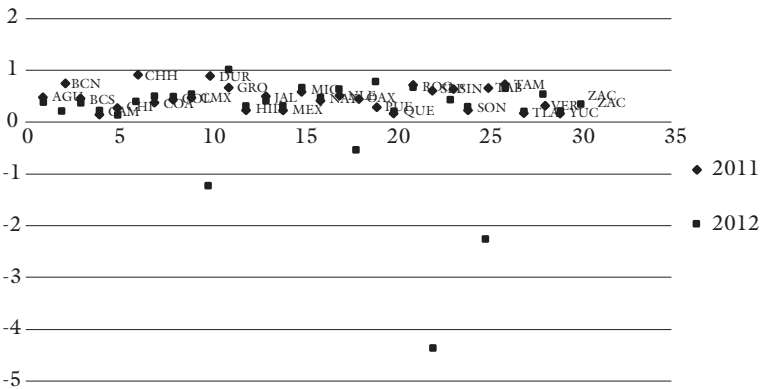
$$Crecimiento_{2011\text{-}2012} = \frac{idai_{2012} - idai_{2011}}{abs(idai_{2011})}$$

Gráfica 9. Relación entre el índice de inteligencia policial (2011) y el índice de delitos de alto impacto (2012)



Fuente: Elaboración propia con base en SESNSP (2012b) e información proporcionada por la CGPM.

Gráfica 10. Variación en la incidencia delictiva de alto impacto por entidad, 2011-2012



Fuente: Elaboración propia con base en SESNSP (2012b) e información proporcionada por la CGPM.

Los datos muestran el patrón contenido en el cuadro 27, donde los estados de Guanajuato y Morelos son atípicos.

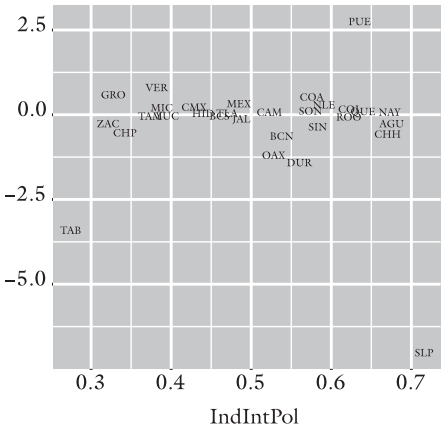
Cuadro 27. Tasa de variación de la incidencia delictiva de alto impacto por entidad, 2011-2012

Entidad	*Tasa de crecimiento del índice del delito*	*Entidad*	*Tasa de crecimiento del índice del delito*
Aguascalientes	–27 %	Morelos	3 000 %
Baja California	–71 %	Nayarit	5 %
Baja California Sur	–1 %	Nuevo León	27 %
Campeche	5 %	Oaxaca	–122 %
Chiapas	–48 %	Puebla	275 %
Chihuahua	–55 %	Querétaro	4 %
Coahuila	50 %	Quintana Roo	–1 %
Colima	5 %	San Luis Potosí	–701 %
Ciudad de México	20 %	Sinaloa	–31 %
Durango	–140 %	Sonora	7 %
Guanajuato	4 747 %	Tabasco	–346 %
Guerrero	59 %	Tamaulipas	–3 %
Hidalgo	4 %	Tlaxcala	1 %
Jalisco	–12 %	Veracruz	77 %
Estado de México	31 %	Yucatán	0 %
Michoacán	18 %	Zacatecas	–29 %

Fuente: Elaboración propia con base en SESNSP (2012b).

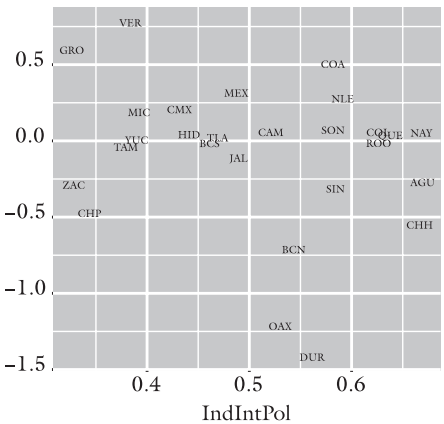
A continuación, en la gráfica 11 se muestra la relación entre el índice de inteligencia policial y la variación en la incidencia delictiva de alto impacto en las entidades federativas de México, a excepción de Guanajuato y Morelos. Inclusive cuando se muestra gráficamente la relación entre el índice de inteligencia policial y la variación en la incidencia delictiva de alto impacto, dejando sólo aquellos estados cuyas tasas de cambio fueron menores a 200 por ciento, la gráfica no muestra una relación aparente entre el índice de inteligencia policial y la variación en la incidencia delictiva de alto impacto, como se observa en la gráfica 12.

Gráfica 11. Relación entre el índice de inteligencia policial y la variación en la incidencia delictiva de alto impacto, 2011-2012



Fuente: Elaboración propia con base en SESNSP (2011; 2012b) e información proporcionada por la CGPM.

Gráfica 12. Relación entre el índice de inteligencia policial y la variación en la incidencia delictiva de alto impacto en entidades con tasas de cambio menores a 200%, 2011-201



Fuente: Elaboración propia con base en SESNSP (2011; 2012b) e información proporcionada por la CGPM.

A continuación, se utilizan modelos de regresión para analizar con mayor detalle la relación entre inteligencia policial e incidencia delictiva de alto impacto.

Resultados: Regresión-crecimiento de la incidencia delictiva de alto impacto de 2011 a 2012, regresado en el índice de inteligencia policial con pesos iguales en 2011

Se comenzó por la obtención de una regresión base para posteriormente usar variables de control que igualan la situación a la que se enfrenta cada entidad federativa. Se aplicó el modelo de regresión lineal simple, donde la variable independiente X es el índice de inteligencia policial con base en la metodología de pesos iguales en 2011, y la variable dependiente Y es la variación en la incidencia de delitos de alto impacto 2011-2012 (cuadro 28).

Cuadro 28. Estadísticas descriptivas de regresión con pesos iguales

Estadísticas de la regresión	
Coeficiente de correlación múltiple	0.05867088
Coeficiente de determinación R^2	0.00344227
R^2 ajustado	–0.02977632
Error típico	10.1246555
Observaciones	32

Análisis de varianza

	Grados de libertad	*Suma de los cuadrados*	*Promedio de los cuadrados*	*F*	*Valor crítico de F*
Regresión	1	10.62244402	10.62244402	0.10362486	0.749754696

(continúa)

(*continuación*)

	Grados de libertad	*Suma de los cuadrados*	*Promedio de los cuadrados*	*F*	*Valor crítico de F*
Residuos	30	3075.259492	102.5086497		
Total	31	3085.881936			

Fuente: Elaboración propia con base en SESNSP (2011; 2012b) e información proporcionada por la CGPM.

A partir del análisis de dichas estadísticas se advierte que el modelo no explica la varianza de los datos (cuadro 29).

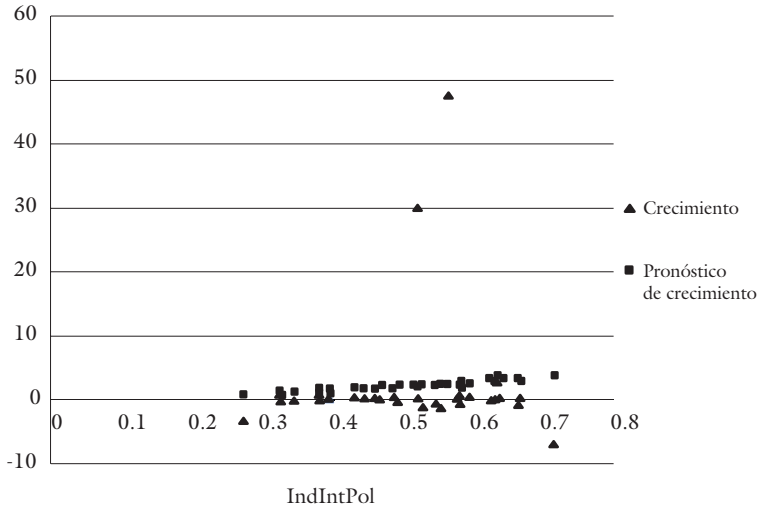
Cuadro 29. Coeficientes de la regresión con pesos iguales

	Intercepción	*INDINTPOL*
Coeficientes	–0.451432802	4.980463747
Error típico	8.151808711	15.47169211
Estadístico t	–0.055378238	0.321908148
Probabilidad	0.95620431	0.7497547
Inferior 95 %	–17.0996472	–26.61694689
Superior 95.0 %	16.1967816	36.5778744
Inferior 95 %	–17.0996472	–26.61694689
Superior 95.0 %	16.19678	36.577874

Fuente: Elaboración propia con base en SESNSP (2011; 2012b) e información proporcionada por la CGPM.

Por otra parte, el coeficiente de la regresión es contrario a lo esperado por la teoría del modelo de ILP y no es significativo, como se observa en la gráfica 13.

Gráfica 13. Curva de regresión ajustada



Fuente: Elaboración propia con base en SESNSP (2011; 2012b).

Al analizar los datos de forma gráfica, se observa que cuatro entidades se comportaron de forma diferente a lo esperado y afectaron el resultado de la regresión. Los casos identificados como atípicos (*outliers*) son Guanajuato, el cual aumentó su incidencia delictiva de alto impacto de manera significativa ante las incursiones de diferentes grupos del crimen organizado que buscaban controlar la plaza; Morelos, que también incrementó su incidencia delictiva de alto impacto por razones similares; San Luis Potosí, el estado mejor ubicado en el índice de inteligencia policial y el cual obtuvo la mayor reducción de la incidencia delictiva de alto impacto en el período de estudio, y Tabasco, que al ser una entidad donde dominaba el grupo criminal Los Zetas, fue afectado por las detenciones llevadas a cabo por el gobierno federal, lo cual puede explicar la importante disminución de su incidencia delictiva de alto impacto.

Resultados: Regresión-crecimiento de la incidencia delictiva de alto impacto de 2011 a 2012, regresado en el índice de inteligencia policial con pesos iguales en 2011 (mediante el uso de variables dummy*)*

Debido a los resultados de la regresión lineal simple, donde el crecimiento de la incidencia delictiva de alto impacto fue regresado en el índice de inteligencia policial con pesos iguales en 2011, así como a la identificación de cuatro casos que se comportaron de una manera significativamente diferente a lo esperado en el modelo –Guanajuato, Morelos, San Luis Potosí y Tabasco–, se decidió utilizar variables *dummy* con el fin de controlar dichos *outliers*. La regresión planteada se expresó de la siguiente forma:

$$crecimiento_delito_{i,2011_2012} = \beta_0 + \beta_1 ii_policial_{i,2011} + \beta_2 D_{1,i} + \beta_3 D_{2,i} + \mathcal{E}_i$$

Las variables *dummy* son variables numéricas usadas en regresiones para representar subgrupos de una muestra con el fin de distinguir diferentes grupos de tratamiento. En este caso, se emplearon variables *dummy* (0,1) donde a una entidad se le dio un valor de 0 si estaba en el grupo de control, y un valor de 1 si estaba en el grupo de tratamiento. La utilidad de emplear este tipo de variables es que permitió usar una regresión simple para representar múltiples grupos.

Al aplicar el modelo de regresión lineal donde la variable independiente X es el índice de inteligencia policial (INDINTPOL) con pesos iguales en 2011, y la variable dependiente Y es la variación en la incidencia de delitos de alto impacto entre 2011 y 2012, se incluyeron dos variables *dummy*. La primera (D1) se utilizó para controlar por los casos de un incremento superior a lo esperado en la incidencia delictiva de alto impacto, como en los estados de Guanajuato y Morelos. La segunda (D2) se

usó para controlar por los casos de una reducción superior a lo esperado, como en las entidades de San Luis Potosí y Tabasco. De esta manera, los primeros resultados obtenidos fueron las estadísticas de la regresión (cuadro 30).

Cuadro 30. Estadísticas de la regresión

Estadísticas de la regresión	
Coeficiente de correlación múltiple	0.971661097
Coeficiente de determinación R^2	0.944125287
R^2 ajustado	0.938138711
Error típico	2.481522913
Observaciones	32

Análisis de varianza

	Grados de libertad	*Suma de los cuadrados*	*Promedio de los cuadrados*	*F*	*Valor crítico de F*
Regresión	3	2913.459169	971.1530565	157.707048	1.21974E–17
Residuos	28	172.4227671	6.157955967		
Total	31	3085.881936			

Fuente: Elaboración propia con base en SESNSP (2011; 2012b) e información proporcionada por la CGPM.

En el cuadro 31, se puede observar que al utilizarse variables *dummy* para controlar los *outliers,* mejoró notablemente el porcentaje de la varianza, con esto se logró explicar cerca de 94 por ciento de ella con lo que se redujo de manera considerable el error típico.

Cuadro 31. Coeficientes de la regresión con pesos iguales, con variables *dummy*

	Intercepción	INDINTPOL	*D1*	*D2*
Coeficientes	0.426247404	−0.796924107	38.74073264	−5.267698781
Error típico	2.007819002	3.803144643	1.819861438	1.817702842
Estadístico t	0.21229374	−0.209543465	21.28773754	−2.897997769
Probabilidad	0.83341577	0.83554118	7.8465E−19	0.00721819
Inferior 95 %	−3.686583379	−8.587312755	35.01291548	−8.991094264
Superior 95.0 %	4.53907819	6.99346454	42.4685498	−1.5443033
Inferior 95 %	−3.68658338	−8.58731275	35.0129155	−8.99109426
Superior 95.0 %	4.5390781	6.9934645	42.468549	−1.544303

Fuente: Elaboración propia con base en SESNSP (2011; 2012b) e información proporcionada por la CGPM.

El coeficiente para el grupo de control de −0.7969 coincide con la teoría del modelo de ILP y demuestra que la implementación de este modelo tiene un impacto positivo en la reducción de la incidencia delictiva de alto impacto. Sin embargo, los resultados tampoco son significativos, al igual que en la regresión sin variables *dummy*.

Los resultados obtenidos al aplicar el mismo modelo de regresión lineal (con variables *dummy* y sin éstas), pero sustituyendo el índice de inteligencia policial calculado con base en pesos iguales por el mismo índice obtenido mediante la metodología de componentes principales, son muy similares. Es decir, al controlar por los mismos *outliers* mediante variables *dummy*

mejora considerablemente el porcentaje de la varianza que explica el modelo, pero los resultados tampoco son relevantes.

Resultados: Regresión-variación de la incidencia delictiva de alto impacto de 2011 a 2012, regresado en el índice de inteligencia policial con pesos iguales, el número de policías por cada cien mil habitantes, el producto interno bruto (PIB) per cápita, la tasa de desocupación y la presencia de cárteles en 2011

El análisis no estaría completo sin considerar una serie de factores externos a la inteligencia policial que influyen en la incidencia delictiva de alto impacto. Por ello, se decidió utilizar el modelo de regresión lineal para incorporar cuatro variables que, conforme a la teoría económica del crimen, intervienen en la incidencia delictiva.

De acuerdo con Soares (2004), la disminución de la desigualdad, el crecimiento económico y una mejor educación están asociados con reducciones en las tasas delictivas. Así mismo, Fajnzylber *et al.* (2002) llegaron a la conclusión de que los incrementos en la desigualdad elevan las tasas de delitos, que el crimen tiende a ser contracíclico y que la inercia criminal es significativa. Por su parte, Ming-Jen (2009) sostiene que una mayor presencia policial sí reduce el crimen. Con base en lo anterior, se busca analizar el efecto de la implementación del modelo de ILP en la incidencia delictiva de alto impacto, controlado por los efectos de otras variables que también impactan en dicha incidencia.

Las variables consideradas para el modelo de regresión lineal son las siguientes: *a)* tasa de desocupación por entidad en 2011 (Inegi, 2011), *b)* número de policías por cada cien mil habitantes por entidad en 2011 (SESNSP, 2011), *c)* PIB per cápita en pesos a precios corrientes por entidad en 2011 (Inegi, 2010; 2011), *d)* presencia de cárteles de droga por entidad en 2011 (Stratfor, 2011), y *e)* el índice de inteligencia policial con pesos

iguales. De esta manera, el crecimiento en la incidencia delictiva de alto impacto 2011-2012 fue regresado en las variables anteriores, las cuales recibieron el mismo procedimiento de estandarización que aquellas que conforman el índice de inteligencia policial y el índice de incidencia delictiva de alto impacto.

La regresión se expresa de la siguiente forma:

$$\begin{aligned} crecimiento_delito_{i.2011_2012} \\ &= \beta_0 + \beta_1 ii_policial_{i.2011} + \beta_2 desocupación_{i.2011} \\ &+ \beta_3 numpolicías_{i.2011} + \beta_4 PIBcapita_{i.2011} \\ &+ \beta_5 prescarteles_{i.2011} + \varepsilon_i \end{aligned}$$

En el cuadro 32 se observan los resultados del análisis.

Cuadro 32. Estadísticas de la regresión

Estadísticas de la regresión	
Coeficiente de correlación múltiple	0.25267815
Coeficiente de determinación R^2	0.06384625
R^2 ajustado	–0.11618332
Error típico	10.5408727
Observaciones	32

Análisis de varianza

	Grados de libertad	*Suma de los cuadrados*	*Promedio de los cuadrados*	*F*	*Valor crítico de F*
Regresión	5	197.021989	39.4043979	0.3546431	0.87454009
Residuos	26	2888.85995	111.109998		
Total	31	3085.88194			

Fuente: Elaboración propia con base en SESNSP (2011; 2012b) e información proporcionada por la CGPM.

A continuación, se observa que el modelo no es capaz de explicar un porcentaje adecuado de la varianza (cuadro 33).

Cuadro 33. Coeficientes de la regresión-crecimiento de la incidencia delictiva de alto impacto (2011-2012) regresado en el índice de inteligencia policial con pesos iguales, el número de policías por cada cien mil habitantes, el PIB per cápita, la tasa de desocupación y la presencia de cárteles (2011)

	Intercepción	*INDINTPOL*	*DESOCUPESTAND*
Coeficientes	–1.87860142	7.75690998	–0.42714521
Error típico	8.78876925	16.7091234	1.90050397
Estadístico t	–0.21375023	0.46423201	–0.22475365
Probabilidad	0.83240922	0.64634528	0.82392795
Inferior 95 %	–19.9441752	–26.5891848	–4.33368704
Superior 95.0 %	16.1869723	42.1030048	3.47939662
Inferior 95 %	–19.9441752	–26.5891848	–4.33368704
Superior 95.0 %	16.186972	42.103004	3.4793966
	PRESCARTLSESTAND	*PRESPOLESTAN*	*PIBPERCAPITAESTAN*
Coeficientes	2.50709026	0.4673153	–0.45644085
Error típico	2.17753321	2.17641119	1.92584061
Estadístico t	1.15134422	0.2147183	–0.23700863
Probabilidad	0.26006884	0.8316622	0.8145076

(continúa)

(*continuación*)

	PRESCARTLSESTAND	*PRESPOLESTAN*	*PIBPERCAPITAESTAN*
Inferior 95 %	–1.9688933	–4.00636193	–4.41506289
Superior 95.0 %	6.98307382	4.94099253	3.50218119
Inferior 95 %	–1.9688933	–4.00636193	–4.41506289
Superior 95.0 %	6.9830738	4.9409925	3.5021811

Fuente: Elaboración propia con base en SESNSP (2011; 2012b) e información proporcionada por la CGPM.

Se advierte que los coeficientes de las variables del índice de inteligencia policial, la tasa de desocupación y el número de policías por cada cien mil habitantes no coinciden con lo esperado por la teoría. Sin embargo, ningún coeficiente del modelo es significativo. La causa de lo anterior y la poca capacidad explicativa del modelo es la presencia de los mismos *outliers* encontrados en la regresión lineal simple entre el índice de inteligencia policial y el crecimiento en la incidencia delictiva de alto impacto entre 2011 y 2012. Para controlar dichos *outliers*, en específico los casos de Guanajuato y Morelos, se utilizó una variable *dummy*, al igual que en el caso anterior.

La regresión se expresa de la siguiente forma:

$$\begin{aligned} crecimiento_delito_{i.2011_{2012}} &= \beta_0 + \beta_1 iipolicial_{i.2011} + \beta_2 desocupación_{i.2011} \\ &+ \beta_3 numpolicías_{i.2011} + \beta_4 PIBcapita_{i.2011} \\ &+ \beta_5 prescarteles_{i.2011} + \beta_6 D_{1i} + \mathcal{E}_i \end{aligned}$$

Los resultados de esta regresión se observan en el cuadro 34. Este modelo logra explicar más de 90 por ciento de la varianza y reduce el error típico considerablemente (cuadro 35).

Cuadro 34. Estadísticas de la regresión

Estadísticas de la regresión	
Coeficiente de correlación múltiple	0.96443442
Coeficiente de determinación R^2	0.93013374
R^2 ajustado	0.91336584
Error típico	2.93665815
Observaciones	32

Análisis de varianza

	Grados de libertad	*Suma de los cuadrados*	*Promedio de los cuadrados*	*F*	*Valor crítico de F*
Regresión	6	2870.28291	478.380485	55.4710859	3.0615Ej3
Residuos	25	215.599027	8.62396106		
Total	31	3085.88194			

Fuente: Elaboración propia con base en SESNSP (2011; 2012b) e información proporcionada por la CGPM.

Cuadro 35. Coeficientes de la regresión-crecimiento de la incidencia delictiva de alto impacto (2011-2012) regresado en el índice de inteligencia policial con pesos iguales, el número de policías por cada cien mil habitantes, el PIB per cápita, la tasa de desocupación y la presencia de cárteles 2011, con variable *dummy*

	Intercepción	*INDINTPOL*	*DESOCUPESTAND*
Coeficientes	0.10101783	–0.85553779	0.41357613

(*continúa*)

(*continuación*)

	Intercepción	*INDINTPOL*	*DESOCUPESTAND*
Error típico	2.4511072	4.68074674	0.53162407
Estadístico t	0.04121314	–0.18277806	0.77794846
Proba-bilidad	0.96745336	0.85644634	0.44389996
Inferior 95 %	–4.94713191	–10.4957161	–0.68132412
Superior 95.0 %	5.14916758	8.78464051	1.50847638
Inferior 95 %	–4.94713191	–10.4957161	–0.68132412
Superior 95.0 %	5.14916758	8.78464051	1.50847638
	PRESCARTLSESTAND	*PRESPOLESTAN*	*PIBPERCAPITAESTAN*
Coeficientes	0.0125108	–0.33410805	0.05479798
Error típico	0.62298091	0.60804837	0.53731908
Estadístico t	0.02008216	–0.54947609	0.10198407
Proba-bilidad	0.98413725	0.5875541	0.91958292
Inferior 95 %	–1.27054238	–1.58640711	–1.05183136
Superior 95.0 %	1.29556399	0.91819101	1.16142733
Inferior 95 %	–1.27054238	–1.58640711	–1.05183136
Superior 95.0 %	1.29556399	0.91819101	1.16142733

Fuente: Elaboración propia con base en SESNSP (2011; 2012b), Inegi (2011) y Stratfor (2011).

Los coeficientes de este cuadro son consistentes con las teorías del modelo de ILP y de la economía del crimen. Destaca que, dentro del modelo, el mayor efecto en la incidencia delictiva de alto impacto corresponde a la implementación del modelo de ILP, seguido de la tasa de desocupación y el número de policías por cada cien mil habitantes. Por supuesto, cada variable carga conforme a su signo. Sin embargo, ninguno de los coeficientes es significativo. Como resultado, a partir de los datos disponibles no es posible identificar una relación generalizable entre la inteligencia policial y la incidencia delictiva de alto impacto que permita predecir con base en el modelo de regresión. Para lograr lo anterior, es necesaria la recopilación de más y mejores datos –incluida la medición del índice de inteligencia policial en sus diferentes versiones para más puntos en el tiempo–.

Casos individuales

Aunque no fue posible identificar una relación generalizable entre inteligencia policial e incidencia delictiva de alto impacto que permitiera predecir con base en el modelo de regresión, sí es posible identificar casos individuales que muestran los resultados esperados conforme al postulado teórico del modelo de ILP. Si bien no es posible hacer generalizaciones a partir de ellos, sí es viable estudiar los efectos específicos de la implementación del modelo en el contexto específico de cada entidad.[11]

[11]Se establece la implementación del modelo de ILP en el año 2011 dado que fue el año en que se implementó el primer módulo de la Policía Estatal Acreditable y que, por vez primera, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) concertó la alineación de los recursos de fondos y subsidios en materia de seguridad pública a una misma estrategia (SNSP, s. f.).

San Luis Potosí (primer lugar en el índice de inteligencia policial con pesos iguales)

De acuerdo con el índice de inteligencia policial con pesos iguales, San Luis Potosí es el estado que tenía las mayores capacidades de inteligencia. Es un ejemplo de los resultados que se pueden obtener en cuanto a la reducción de la incidencia delictiva de alto impacto mediante la implementación del modelo de ILP, como se aprecia en las gráficas 14, 15 y 16.

Como se observa, los tres delitos de alto impacto –homicidio doloso, secuestro y extorsión– mostraron reducciones significativas tras la puesta en marcha del modelo de ILP. Los homicidios disminuyeron 29 por ciento entre 2011 y 2013; las extorsiones, 42 por ciento, y los secuestros, 41 por ciento. Cabe mencionar que no se consideraron otras variables externas a la inteligencia policial que pudieron haber impactado en la incidencia delictiva.

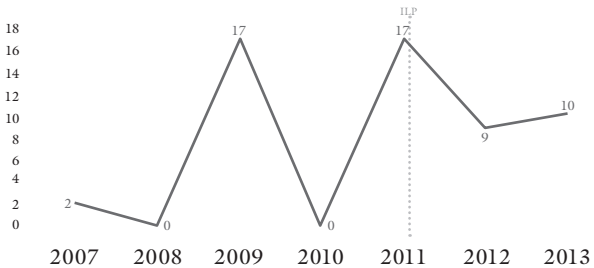
Gráfica 14. Homicidio doloso en San Luis Potosí, 2007-2013

Nota: Los datos corresponden al período enero-mayo para cada uno de los años.
Fuente: Elaboración propia con base en SESNSP (2013).

Gráfica 15. Extorsión en San Luis Potosí, 2007-2013

Nota: Los datos corresponden al período enero-mayo para cada uno de los años.
Fuente: Elaboración propia con base en SESNSP (2013).

Gráfica 16. Secuestro en San Luis Potosí, 2007-2013



Nota: Los datos corresponden al período enero-mayo para cada uno de los años.
Fuente: Elaboración propia con base en SESNSP (2013).

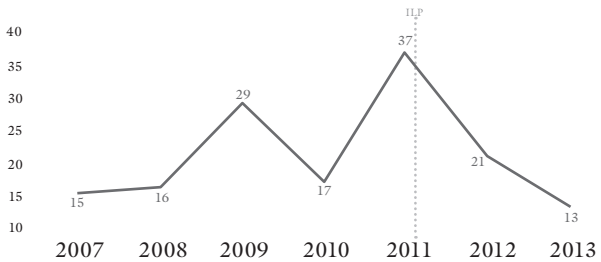
Aguasalientes (segundo lugar en el índice de inteligencia policial con pesos iguales)

Según el índice de inteligencia policial, Aguascalientes es la entidad que ocupaba el segundo lugar en cuanto a mayores capaci-

dades de inteligencia. A su vez, es ejemplo de los resultados que se pueden obtener con respecto a la reducción de la incidencia delictiva de alto impacto con la implementación del modelo de ILP, como se observa en las gráficas 17, 18 y 19.

Como en el caso de San Luis Potosí, los tres delitos de alto impacto manifestaron reducciones significativas. En el tema de los homicidios dolosos, se logró contrarrestar la tendencia ascendente que mostraba el delito en años anteriores y se logró una disminución de 65 por ciento entre 2011 y 2013 (gráfica 17). Con respecto a las extorsiones, se logró detener una tendencia ascendente de años anteriores, así como reducir su incidencia en un 51 por ciento entre 2011 y 2012 (gráfica 18). Por su parte, los secuestros disminuyeron 100 por ciento, de manera que en 2013 no se reportó ningún caso en la entidad (gráfica 19). No obstante, es necesario señalar que no se tomaron en cuenta otras variables externas a la inteligencia policial que pudieron haber tenido repercusiones en la incidencia delictiva.

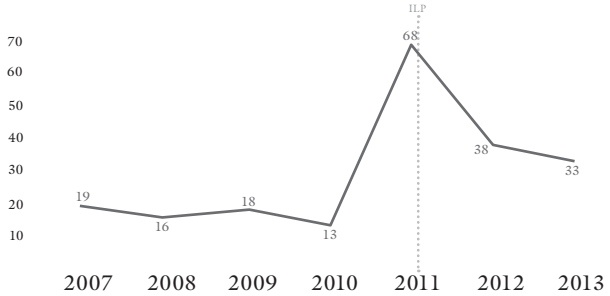
Gráfica 17. Homicidio doloso en Aguascalientes, 2007-2013



Nota: Los datos corresponden al período enero-mayo para cada uno de los años.

Fuente: Elaboración propia con base en SESNSP (2013).

Gráfica 18. Extorsión en Aguascalientes, 2007-2013



Nota: Los datos corresponden al período enero-mayo para cada uno de los años.

Fuente: Elaboración propia con base en SESNSP (2013).

Gráfica 19. Secuestro en Aguascalientes, 2007-2013

Nota: Los datos corresponden al período enero-mayo para cada uno de los años.

Fuente: Elaboración propia con base en SESNSP (2013).

Nayarit (tercer lugar en el índice de inteligencia policial con pesos iguales)

Según el índice de inteligencia policial con pesos iguales, Nayarit es la entidad que ocupa el tercer lugar en cuanto a mayores

capacidades de inteligencia. Constituye el tercer ejemplo de los resultados que se pueden obtener en cuanto a la reducción de la incidencia delictiva de alto impacto con la implementación del modelo de ILP. Esto se puede observar claramente en las gráficas que se muestran a cotinuación (20, 21 y 22).

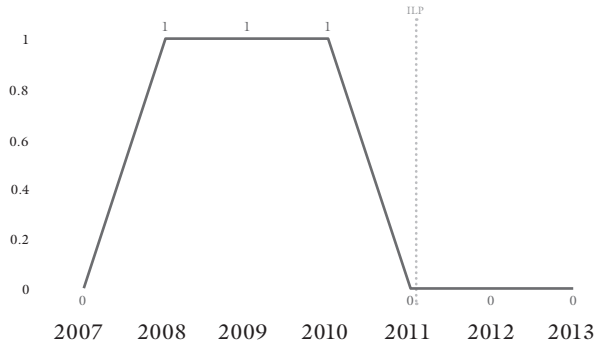
A diferencia de lo que sucedió en San Luis Potosí y Aguascalientes, en Nayarit sólo dos de los tres delitos de alto impacto mostraron reducciones significativas. En el tema de los homicidios dolosos, se logró contrarrestar la tendencia ascendente que mostraba el delito en años anteriores y se disminuyó su incidencia en un 62 por ciento entre 2011 y 2013 (gráfica 20). Las extorsiones se redujeron en un 100 por ciento entre 2010 y 2011, logrando que no se reportara un solo caso de extorsión de 2011 a 2013 (gráfica 21). Con respecto a los secuestros, no se logró una disminución, pero sí se presentó un estancamiento de la tendencia ascendente mostrada en años anteriores (gráfica 22). Por último, es preciso mencionar que no se tomaron en cuenta variables externas a la inteligencia policial que pudieron haber impactado en esta incidencia delictiva.

Gráfica 20. Homicidio doloso en Nayarit, 2007-2013

Nota: Los datos corresponden al período enero-mayo para cada uno de los años.

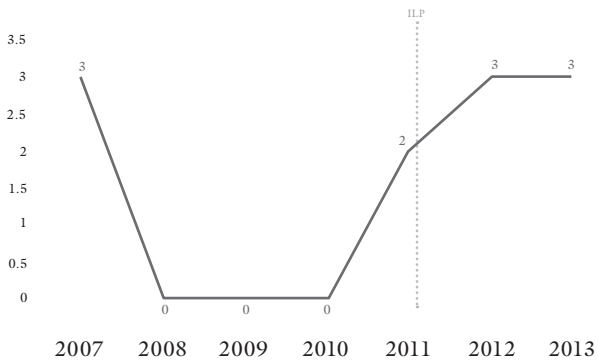
Fuente: Elaboración propia con base en SESNSP (2013).

Gráfica 21. Extorsión en Nayarit, 2007-2013



Nota: Los datos corresponden al período enero-mayo para cada uno de los años.
Fuente: Elaboración propia con base en SESNSP (2013).

Gráfica 22. Secuestro en Nayarit, 2007-2013



Nota: Los datos corresponden al período enero-mayo para cada uno de los años.
Fuente: Elaboración propia con base en SESNSP (2013).

CONCLUSIONES

Con la presente investigación es posible llegar a ciertas conclusiones respecto a la implementación del modelo de Policía Guiada por Inteligencia (ILP) en México y sus resultados. Pero, antes de enunciar dichas conclusiones, es preciso hacer algunos señalamientos en torno a la implementación de este modelo de ILP en el país.

El modelo de ILP fue una política pública implementada en el país por el impulso del gobierno federal mediante la transferencia de recursos económicos condicionados a los gobiernos locales bajo el marco de un esquema de coordinación, como es el caso del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP). A pesar de esto, su puesta en marcha requirió de diferentes adaptaciones según el nivel de gobierno y sus competencias. Los resultados de la implementación del modelo cambiaron, no sólo de acuerdo con el nivel de gobierno o su grado de avance, como se muestra en los análisis cuantitativos presentados en este estudio, sino por otros factores externos a la política pública.

La implementación del modelo de ILP era parte de la agenda de las políticas públicas del gobierno federal durante el sexenio 2006-2012, presidido por Felipe Calderón Hinojosa. En este sentido, fue el nivel de gobierno que más avanzó en el desarrollo

de ILP, buscando replicar el modelo en las entidades, no sin tomar en cuenta la diferencia de capacidades.

En ese contexto, los resultados de la presente investigación no permitieron establecer una vinculación convincente entre la aplicación del modelo de ILP y la incidencia delictiva; aunque esto no significa que no la haya, pues algunos casos individuales la insinúan. Sin embargo, no fue posible alcanzar resultados generalizables dada la carencia de datos en la materia en México y la poca calidad de éstos. Por ejemplo, no fue posible conocer el número de elementos que conforman cada una de las Unidades Especializadas en Combate al Secuestro (UECS). Por otra parte, los datos de muchos indicadores presentan cambios sustanciales en la contabilidad a causa de los cambios de administración.

No obstante, la investigación deja preguntas que se podrán responder en futuros estudios y que permitirán aproximarse a la realidad de la inteligencia policial en México, cuando se tengan más y mejores datos.

Una de las preguntas más importantes es si la implementación a nivel local fue afectada a la luz del modelo planteado por Walker (2001) por diferentes factores, tales como el nivel de urgencia (contexto de seguridad de la entidad) del gobierno local, la afiliación partidista del gobierno, las capacidades existentes previamente y la disponibilidad de recursos. También queda pendiente corroborar si aquellos gobiernos estatales que se enfrentan con mayores niveles de inseguridad, como los correspondientes a los estados del norte de México, tendieron a avanzar más en la implementación del modelo que los que no atravesaban por crisis de seguridad, como es el caso del sureste –aspecto que insinuaron los resultados de la presente investigación sin resultados concluyentes–.

Así mismo, es necesario corroborar si los gobiernos locales que tenían la misma afiliación partidista que la del gobierno federal tendieron a avanzar más en la implementación del modelo que aquellos con afiliaciones partidistas distintas, a causa del

nivel de afinidad en los intereses de los gobiernos y sus agendas de política pública.

De la presente investigación también es posible intuir que las capacidades ya existentes influyeron en la implementación del modelo a nivel local, debido a que el punto de partida y los recursos disponibles no fueron los mismos para las diferentes entidades. La implementación de acciones en el modelo, tales como el desarrollo de UECS, requirió de inversión adicional a las transferencias de la Federación por parte de los gobiernos locales. Por lo tanto, las entidades con menores recursos o con niveles de deuda elevados vieron disminuida su capacidad para invertir en el desarrollo del modelo. Sin embargo, la investigación no pudo obtener resultados generalizables en este sentido.

Hay un vínculo muy estrecho entre el grado de avance en la implementación de una política pública y los resultados obtenidos por la misma. Por ello, las variables mencionadas anteriormente como determinantes en la implementación del modelo de ILP afectan los resultados obtenidos en materia de seguridad por los gobiernos locales derivados de la implementación del mismo. Aunque en el presente texto, dadas las deficiencias en los datos, no se haya podido aislar ese impacto, queda claro que aquellas entidades que avanzaron más en la implementación del modelo tendieron a obtener mejores resultados en cuanto a la disminución de la incidencia delictiva de alto impacto que las entidades que se rezagaron en su puesta en marcha. Lo anterior se puede conjeturar a partir del estudio de los casos individuales del modelo de ILP en México a nivel estatal.

También es preciso recordar que una serie de variables externas a la política pública en cuestión parece afectar a la incidencia delictiva de alto impacto. Algunas de estas variables, conforme a lo establecido por autores de la economía del crimen como Agnew (2005), son el número de policías por cada cien mil habitantes, el producto interno bruto (PIB) per cápita, la tasa de desocupación y la presencia de grupos criminales organizados.

Lo anterior coincide con dos supuestos elementales del modelo de ILP (Ratcliffe, 2003): *1)* una minoría de criminales organizados son los responsables de la mayoría del crimen, y *2)* la función policial puede generar reducciones en la actividad delictiva, pero la misma tiene limitantes en su capacidad para impactar tal actividad. Tal vez esto podría explicar, en conjunto con la escasez y poca calidad de los datos, por qué no ha sido posible obtener una relación generalizable entre la aplicación del modelo de ILP y la incidencia delictiva de alto impacto.

Cabe señalar que sí fue posible identificar que aquellas entidades donde el modelo se implementó adecuadamente y las variables externas no impactaron de manera negativa en la evolución del delito mostraron señales de una disminución de la incidencia delictiva de alto impacto.

Esto concuerda con las premisas teóricas de un paradigma de policía derivado de la Nueva Gerencia Pública (NGP), como es el modelo de ILP, uno de cuyos principios fundamentales es que la implementación debe resultar en la reducción de la incidencia delictiva (Ratcliffe, 2003).

A reserva de poder llevar a cabo mediciones con más puntos en el tiempo posteriores a la implementación del modelo y con mejores datos sobre el nivel de inteligencia policial con que cuentan las entidades federativas, la presente investigación no pudo corroborar las siguientes premisas: *a)* el modelo de ILP es efectivo para reducir la incidencia delictiva de alto impacto en el contexto mexicano, y *b)* los datos respaldan el supuesto del paradigma de ILP, toda vez que el principal valor público aportado por el modelo es la reducción de la incidencia delictiva. Estas aseveraciones se ubican en el contexto de lo limitado que resulta el modelo para lograr tales resultados si no se acompaña de una política de seguridad más integral que comprenda una mejora en el sistema de justicia penal y una mayor prevención del delito mediante acciones externas a la policía (política social y económica).

En resumen, las policías de México efectivamente tienen la capacidad para impactar positivamente en el delito de alto impacto en México. No obstante, la presente investigación no pudo corroborar si una forma de hacerlo eficientemente es por medio de la implementación del modelo de ILP. La policía tiene un límite en su capacidad para reducir la incidencia delictiva de alto impacto. En este aspecto, el margen de los resultados estará determinado por el acompañamiento en la implementación del modelo en cuestión de políticas enfocadas a mejorar la impartición de justicia y la prevención social del delito.

Es de particular relevancia cuanto precede en el caso mexicano dado su contexto criminal, en el cual grupos delictivos organizados provocan la mayor parte de los delitos de alto impacto. La implementación del modelo de ILP es una opción de política pública viable para dar respuesta a la problemática de seguridad del país, cuando su implementación se lleva a cabo de forma adecuada y se acompaña de políticas públicas que complementan el accionar gubernamental en materia de seguridad pública. Así mismo, es un ejemplo de una política pública en materia de seguridad derivada de la NGP que ha sido implementada con éxito en otros países y que ha sido adaptada para funcionar en el contexto mexicano (DOJ, 2008). Por ello, futuros estudios podrían brindar resultados más concluyentes en cuanto a la relación entre la inteligencia policial y la incidencia delictiva de alto impacto en México.

Además, la presente investigación coincide con la principal aseveración de Felbab-Brown (2011) en el sentido de que todo crimen es local. Por lo cual, la efectividad de una estrategia de policía, incluido el modelo de ILP, depende en gran medida de la dinámica local del crimen y el marco institucional y cultural a nivel local. El modelo ILP no es la respuesta a todos los problemas de seguridad en una comunidad y, en consecuencia, se debe contextualizar. Tal modelo ha probado ser útil para reducir delitos de alto en impacto en ciertos contextos, pero la función

policial y los problemas de seguridad en las comunidades son más amplios que la atención de este tipo de delitos. La población quiere que sus policías arresten a criminales, pero también necesita que mantengan el orden y resuelvan problemas en las comunidades. El arresto de criminales y la reducción de la incidencia de delitos de alto impacto es tan importante como el respeto a los derechos humanos y la construcción de confianza entre la policía y sus ciudadanos.

La Policía Orientada a la Solución de Problemas y el modelo de Ventanas Rotas complementan al modelo de ILP en la creación de valor público en materia de seguridad. En otras palabras, una diversidad de elementos determina la capacidad de la labor policial para reducir los índices delictivos y mejorar la seguridad. Sin duda, la capacidad para desarrollar inteligencia que derive en arrestos de operadores criminales clave y la evidencia para procesarlos son fundamentales. Pero esto no es suficiente sin la construcción de confianza entre la policía y la comunidad, la proximidad policial para resolver problemas de la comunidad y la mejora del sistema de justicia penal. A su vez, una estrategia efectiva para la reducción del crimen no puede ser exclusiva de las policías, pues es necesaria una serie de programas que atiendan las causas y los detonantes del crimen desde una perspectiva económica y social.

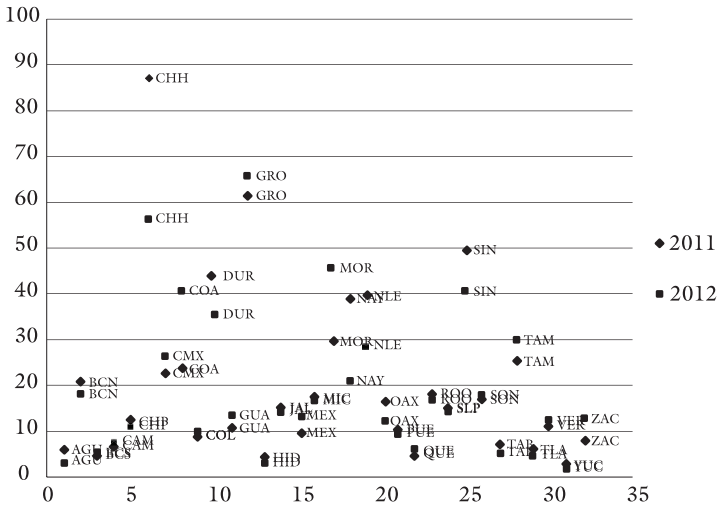
ANEXO

Variación de los delitos de alto impacto 2011-2012

Homicidio

La gráfica 1 muestra la variación en la incidencia de homicidios dolosos de 2011 a 2012.

Gráfica 1. Variación de los homicidios dolosos por entidad, 2011-2012



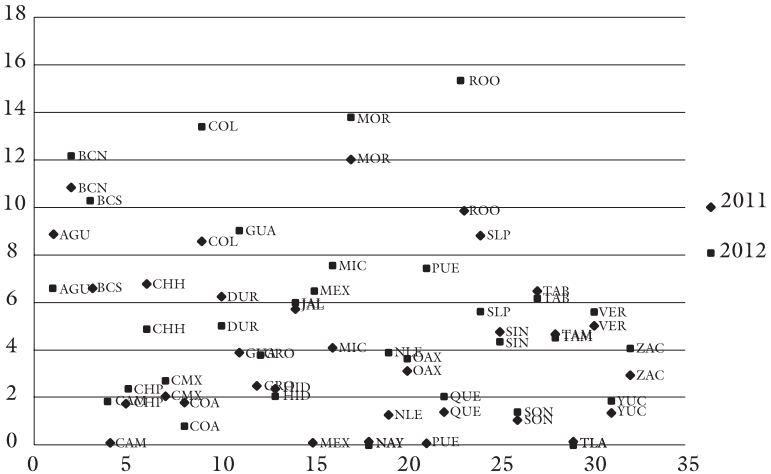
Fuente: Elaboración propia con base en SESNSP (2012b).

En la gráfica se observa que la entidad que obtuvo la mayor disminución de homicidios dolosos de 2011 a 2012 fue Chihuahua. Le siguieron Nuevo León y Sinaloa como el segundo y tercer estado que redujeron más su incidencia de homicidios dolosos en dicho período. También se identifica que entidades como Guerrero, Tamaulipas y Guanajuato aumentaron su incidencia de homicidios dolosos en el período referido.

Extorsión

La gráfica 2 muestra la variación en la incidencia de extorsión de 2011 a 2012.

Gráfica 2. Variación de la extorsión por entidad, 2011-2012



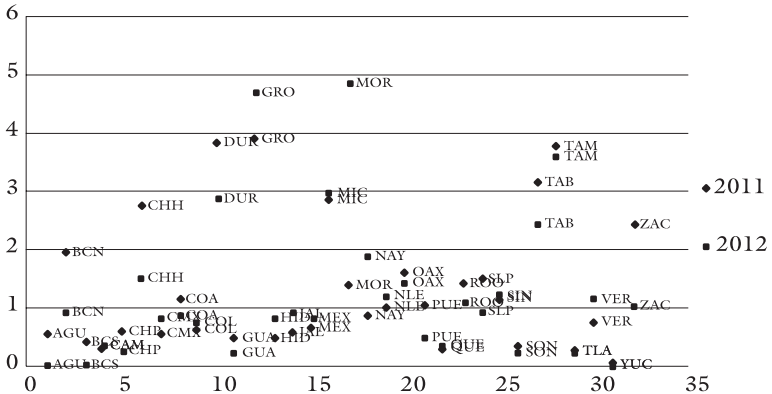
Fuente: Elaboración propia con base en SESNSP (2012b).

Se observa que las entidades que obtuvieron la mayor disminución de extorsiones de 2011 a 2012 fueron San Luis Potosí y Chihuahua. También los estados de Aguascalientes y Durango presentaron reducciones significativas. Sin embargo, entidades como Guanajuato, Ciudad de México y Puebla presentaron aumentos preocupantes en sus niveles de extorsión. De la misma manera, los estados de Michoacán, Nuevo León y Quintana Roo mostraron aumentos significativos.

Secuestro

La gráfica 3 muestra la variación en la incidencia de secuestro de 2011 a 2012.

Gráfica 3. Variación del secuestro por entidad, 2011-2012



Fuente: Elaboración propia con base en SESNSP (2012b).

En la gráfica se percibe que las entidades que presentaron la mayor disminución de secuestros de 2011 a 2012 fueron Chihuahua y Puebla. También los estados de Chiapas, Guanajuato y San Luis Potosí obtuvieron reducciones significativas. No obstante, Morelos tuvo un aumento preocupante en sus niveles de secuestro, al igual que Jalisco, Nayarit y Coahuila.

REFERENCIAS

Agnew, R. (2005). *Pressured Into Crime*. Inglaterra: Oxford University Press.

Angel, A. (13 de diciembre de 2018). 8 acciones que pactaron gobernadores y autoridades federales para la seguridad en los estados. *Animal Político*. Recuperado de https://www.animalpolitico.com/2018/12/seguridad-gobernadores-autoridades-federales/

Australian Customs Service. (2000). *Intelligence Doctrine*. Canberra, Australia: Autor.

Banco de México. (2012). *Doing Business en México 2012*. Recuperado de http://www.doingbusiness.org/~/media/WBG//DoingBusiness/Documents/Subnational-Reports/DB12-Mexico.pdf

Blumstein, A. (1974). Seriousness Weights in an Index of Crime. *American Sociological Review, 9*(6), 854-864.

Bolch, B. W. y Huang C. J. (1974). *Multivariate Statistical Methods for Business and EconomICS*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.

Chapa, L. (1 de octubre de 2018). Se solicita policía investigadora en México. *Nexos*. Recuperado de https://seguridad.nexos.com.mx/?p=1080

Cordner, G. (1995). Community Policing: Elements and Effects. En R. G. Dunham y G. P. Alpert (Edits.), *Critical Issues in Policing: Contemporary Issues*. Long Grove, IL: Waveland Press.

Cordner, G. (2014). Community Policing. En M. D. Reisig y R. J. Kane (Edits.), *The Oxford Handbook of Police and Policing*. Inglaterra: Oxford University Press.

Das, A. (1999). *Socioeconomic Development in India: A Regional Analysis*. New York: John Wiley and Sons.

Dye, T. R. (2008). *Understanding Public Policies* (12.ª ed.). Upper Saddle River, NJ: Pearson Prentice Hall.

Ericson, R. V. y Haggerty, K. D. (1997). *Policing the Risk Society*. Oxford: Clarendon Press.

Fajnzylber, P., Lederman, D., y Loayza, N. (2002). What Causes Violent Crime? *European Economic Review*, *46*, 1323-1357.

Felbab-Brown, V. (2011). *Bringing the State to the Slum: Confronting Organized Crime and Urban Violence in Latin America. Lessons for Law Enforcement and Policymakers*. Washington: Latin America Initiative at Brookings.

García, G. (2011). *El Nuevo Modelo de Seguridad para México*. Ciudad de México: Nostra Ediciones.

García, S. (2002). En torno a la seguridad pública. Desarrollo penal y evolución del delito. En P. J. Peñaloza y M. A. Garza (Coords.), *Los desafíos de la seguridad pública en México* (pp. 81-98). Ciudad de México: Universidad Iberoamericana.

Gill, P. (1998). Making Sense of Police Intelligence? The Use of a Cybernetic Model in Analyzing Information and Power in Police Intelligence Processes. *Policing and Society, 8*(3), 289-314.

Goldstein, H. (1979). Improving Policing: A Problem-Oriented Approach. *Crime and Delinquency*, *25*(2), 236-258.

Guerrero, E. (25 de marzo de 2019a). Condiciones mínimas para la paz. *El Financiero*. Recuperado de https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/eduardo-guerrero-gutierrez/condiciones-minimas-para-la-paz

Guerrero, E. (1 de abril de 2019b). Necesitamos un plan maestro. *El Financiero*. Recuperado de https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/eduardo-guerrero-gutierrez/necesitamos-un-plan-maestro

Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons. *Public Administration, 69*(1), 3-19.

Inciardi, J. A., Block, A. A. y Hallowell, L. A. (1977). *Historical Approaches to Crime: Research Strategies and Issues*. Beverly Hills: Sage Publications.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2010). *Censo de Población y Vivienda 2010*. Recuperado de https://www.inegi.org.mx/sistemas/scitel/default?ev=5

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2011). *Encuensta Nacional de Ocupación y Empleo*. Recuperado de http://inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2013a). *Boletín de Prensa Núm. 288/13*.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2013b). *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública* (Envipe*) 2013*. Recuperado de https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2013/

Kelling, G. L. y Moore, M. H. (1988). The Evolving Strategy of Policing. *Perspectives on Policing,* (4), Washington: NIJ.

Khatun, T. (2007). Measuring Environmental Degradation by Using Principal Component Analysis. *Environment, Development and Sustainability, 11*(2), 439-457.

Lawrence, W. S., Gottfredson, D. C., MacKenzie, D. L., Eck, J., Reuter, P. y Bushway, S. D. (1998). *Preventing Crime: What Works, What Doesn't, What's Promising*. Washington: NIJ.

Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. *Diario Oficial de la Federación,* Ciudad de México, 26 de junio de 2017. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP.pdf

López, E. (2000). *La policía en México: función política y reforma. Inseguridad Pública y Gobernabilidad Democrática: Retos para México y Estados Unidos*. Smith Richardson Foundation. Recuperado de http://insyde.org.mx/wp-content/uploads/2013/08/Policia_y_democracia.pdf

Loret De Mola, C. (30 de octubre de 2012). La foto que puede tumbar el caso Moreira. *El Universal*. Recuperado de http://www.eluniversal.com.mx/columnas/2012/10/98512.php

Maguire, M. (2000). Policing by Risks and Targets: Some Dimensions and Implications of Intelligence-Led Crime Control. *Policing and Society, 9*(4), 315-336.

Ming-Jen, L. (2009). More Police, Less Crime: Evidence from US State Data. *International Review of Law and Economics, 29*(2), 73-80.

Monroy, J. (26 de marzo de 2014). Sólo tres estados tienen unidades antisecuestro. *El Economista*. Recuperado de https://www.eleconomista.com.mx/politica/Solo-tres-estados-tienen-unidades-antisecuestro-20140326-0140.html

Moore, M. (1997). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge: Harvard University Press.

Novales, A. (2008). *Análisis de regresión*. Madrid: Universidad Complutense. Recuperado de https://www.ucm.es/data/cont/docs/518-2013-11-13-Analisis%20de%20Regresion.pdf

Office of Community Oriented Policing Services (COPS). (2009). *Community Policing Defined*. Washington: Office of Community Oriented Services. Recuperado de https://cops.usDOJ.gov/RIC/Publications/cops-p157-pub.pdf

Peterson, M. (2005). *Intelligence-Led Policing: The New Intel-ligence Architecture*. Washington: United States Department of Justice.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). (2012). *Evaluación Internacional de los Procesos de la Policía Federal*.

Ratcliffe, J. (2002). Intelligence-Led Policing and the Problems of Turning Rhetoric into Practice. *Policing and Society: An International Journal of Research and Policy*, *12*(1), 53–66.

Ratcliffe, J. (2003). Intelligence-Led Policing. *Trends and Issues in Crime and Justice*, *248*, 1-6.

Ratcliffe, J. (2007). *Integrated Intelligence and Crime Analysis.* Washington: Police Foundation.

Scott, J. (1998). Performance Culture: The Return of Reactive Policing. *Policing and Society: An International Journal of Research and Policy*, *8*, 269-288.

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. (2011). Informe sobre el Acuerdo Nacional para la Seguridad, la Justicia y la Legalidad. Ciudad de México: Centro Nacional de Información. Recuperado de http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/141/ANSJL_28_de_oct.pdf

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. (2012a). *Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública FASP.* Ciudad de México: Centro Nacional de Información. Recuperado de http://portal.secretariadoejecutivoSNSP.gob.mx/?page=FASP

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. (2012b). *Incidencia delictiva, enero-septiembre.* Ciudad de México: Centro Nacional de Información. Recuperado de http://portal.secretariadoejecutivoSNSP.gob.mx

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. (2012c). *Policía Estatal Acreditable.* Ciudad de México: Centro Nacional de Información. Recuperado de http://www.policiaestatalacreditable.gob.mx/

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. (2013). Incidencia Delictiva de Alto Impacto 2000-2012. Ciudad de México: Centro Nacional de Información. Recuperado de http://www.secretariadoejecutivoSNSP.gob.mx/es/SecretariadoEjecutivo/Resumen_Incidencia_Delictiva_del_fuero_comun_y_fuero_federal_19972010

Secretaría de Gobernación (Segob). (28 de enero de 2014). *Debemos prevenir y castigar el secuestro con toda la fuerza del Estado: Osorio Chong.* [Comunicado de prensa]. Recuperado

de https://www.gob.mx/segob/prensa/debemos-prevenir-y-castigar-el-secuestro-con-toda-la-fuerza-del-estado-osorio-chong

Secretaría Nacional de Seguridad Pública. (s.f.). *Modelo de Policía Acreditable*. Recuperado de http://secretariadoejecutivo.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/1128/MPAcreditable.pdf

Seema, V. y Kumaranayake, L. (2006). Constructing Socio-economic Status Indices: How to Use Principal Components Analysis. *Health and Policy Planning Oxford Journals*, *21*(6), 459-468.

Stake, R. (1995). *The Art of Case Study Research*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

Stratfor. (2011). *Areas of Cartel Influence*. Recuperado de www.stratfor.com

Soares, R. (2004). Development, Crime and Punishment: Accounting for the International Differences in Crime Rates. *Journal of Development Economics, 73*, 155-184.

Treverton, G. F., Wollman, M., Wilke, E. y Lai, D. (2011). *Moving Toward the Future of Policing*. Santa Monica, CA.: Rand Corporation.

United States Department of Justice. (2008). *Reducing Crime Through Intelligence-Led Policing*. Recuperado de https://www.bja.gov/publications/reducingcrimethroughILP.pdf

Valdez, I. (2012). Regresión Lineal Simple. Ciudad de México: UNAM. Recuperado de http://www.dcb.unam.mx/profesores/irene/Notas/Regresion.pdf

Vallejo, G. (1992). *Análisis Multivariantes Aplicados a las Ciencias del Comportamiento*. España: Universidad de Oviedo.

Walker, W. (2001). Adaptive Policies, Policy Analysis, and Policy Making. *European Journal of Operational Research, 128*, 282-289.

Wilson, J. y Kelling, G. (1982). Broken Windows: The Police and Neighborhood Safety. *Atlantic Monthly*, *249*(3), 29-38.

SOBRE EL AUTOR

José Andrés Sumano Rodríguez

Doctor en Políticas Públicas por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey y catedrático Conacyt. Tiene dos especialidades en Análisis de Política Pública e Innovación Gubernamental por la Escuela de Gobierno John F. Kennedy de la Universidad de Harvard. Actualmente es miembro del departamento de Estudios Culturales de El Colegio de la Frontera Norte.

Fue asesor del titular de la Comisión Nacional de Seguridad y del titular de la Secretaría de Seguridad Pública Federal y se desempeñó como titular del Centro para la Prevención del Delito del estado de Nuevo León.

Entre sus publicaciones recientes sobresale el artículo «La medición del desempeño de los programas de seguridad ciudadana en México», publicado en 2018 en la *Revista Mexicana de Ciencias Penales* del Instituto Nacional de Ciencias Penales (Inacipe).

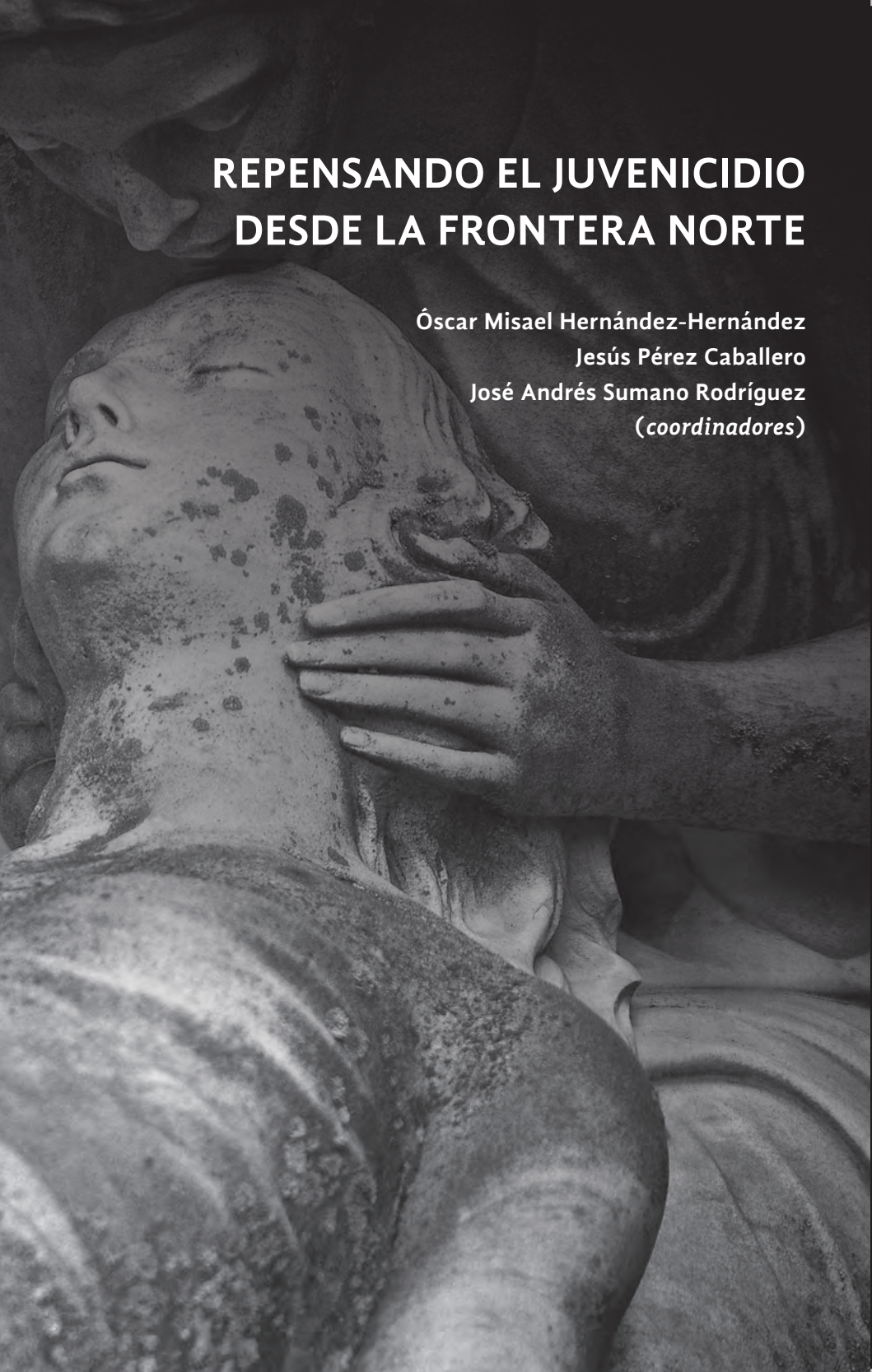
andressumano@colef.mxen

La construcción de policías inteligentes en México. Una tarea pendiente
Edición al cuidado de la Coordinación
de Publicaciones de El Colegio de la Frontera Norte,
15 de julio de 2020
Para comentarios, enviarlos a:
publica@colef.mx

La presente investigación muestra los resultados de la implementación del modelo de Policía Guiada por Inteligencia (ILP, por sus siglas en inglés) en México. Dicho paradigma se basa en la aplicación del análisis de inteligencia criminal para la toma de decisiones que buscan la reducción y la prevención del crimen. En un recorrido de escenarios, autores y revisiones en materia de seguridad, la obra se divide en siete capítulos. El primero aborda el modelo de ILP; el segundo describe el desarrollo de la seguridad pública en México; el tercero habla de los paradigmas vigentes de policía; el cuarto se centra en la implementación del modelo de ILP en el país; el quinto se enfoca en metodologías cuantitativas para medir la inteligencia policial en cada uno de los estados; el sexto aborda metodologías cuantitativas para medir la evolución del delito de alto impacto; por último, en el séptimo se presentan las conclusiones.

A lo largo de estos siete apartados, se podrá identificar la complejidad de la estrategia de seguridad seguida durante los últimos doce años, en tanto que el modelo de ILP ha sido el elemento central para abordar el problema de inseguridad en el país.

El Colegio
de la Frontera
Norte



REPENSANDO EL JUVENICIDIO DESDE LA FRONTERA NORTE

Óscar Misael Hernández-Hernández
Jesús Pérez Caballero
José Andrés Sumano Rodríguez
(*coordinadores*)

Repensando el juvenicidio desde la frontera norte

Repensando el juvenicidio desde la frontera norte

Óscar Misael Hernández-Hernández
Jesús Pérez Caballero
José Andrés Sumano Rodríguez
(*coordinadores*)

El Colegio
de la Frontera
Norte

Repensando el juvenicidio desde la frontera norte / Jesús Pérez Caballero, Óscar Misael Hernández-Hernández, José Andrés Sumano Rodríguez, coordinadores. – Tijuana : El Colegio de la Frontera Norte, 2020.
2.3 MB (158 pp.)

ISBN: 978-607-479-352-9

1. Juventud – Crimenes contra – Norte de México. 2. Juventud y violencia – Norte de México. 3. Juventud – Norte de México. I. Pérez Caballero, Jesús. II. Hernández-Hernández, Óscar Misael. III. Sumano Rodríguez, José Andrés.

HV 6250 .Y68 P4 2020

Esta publicación fue sometida a un proceso de dictaminación doble ciego por pares académicos externos a El Colef, de acuerdo con las normas editoriales vigentes en esta institución.

Primera edición, julio de 2020

D. R. © 2020 El Colegio de la Frontera Norte, A. C.
Carretera escénica Tijuana-Ensenada km 18.5
San Antonio del Mar, 22560
Tijuana, Baja California, México
www.colef.mx

ISBN: 978-607-479-352-9

Coordinación editorial: Érika Moreno Páez
Corrección y formación: Ramón Cota y Bredna Lago
Última lectura: Diana Melissa Valdez Palacios
Diseño de cubierta: Bredna Lago
Imagen de cubierta: Alain Frechette

Hecho en México/*Made in Mexico*

ÍNDICE

PREFACIO
La frontera como relación social criminal
o criminalizada 9
Claudio Lomnitz

Introducción 19
Jesús Pérez Caballero, Óscar Misael Hernández-Hernández y José Andrés Sumano Rodríguez

Genocidio, feminicidio, juvenicidio: Naturaleza,
comparaciones, polémicas 33
Jesús Pérez Caballero

Los jóvenes y la violencia criminal: Explorando
el juvenicidio regional 85
Óscar Misael Hernández-Hernández

Políticas públicas para atender la violencia de y contra
los jóvenes en la frontera norte 125
José Andrés Sumano Rodríguez

Acerca de los autores 157

PREFACIO
LA FRONTERA COMO RELACIÓN SOCIAL CRIMINAL O CRIMINALIZADA

Claudio Lomnitz*

La frontera no es sólo una línea en un mapa, sino que es, además y sobre todo, una relación social. Todavía no hemos pensado lo suficiente acerca de lo que significa esto del lado débil de una frontera. ¿Qué clase de relación social es la frontera en México? ¿Cuáles son sus *puntos de revisión*? ¿Qué significa la frontera para la construcción de una esfera de relaciones sociales que podríamos llamar *fronteriza-criminal*? Son preguntas que necesitamos resolver colectivamente para poder construir una respuesta efectiva a la fragmentación social y a la violencia que enfrenta la sociedad mexicana. En este escrito anoto siete puntos que, juntos, ayudan a conceptualizar a la frontera como una relación social, vista desde el lado mexicano de la frontera. Haré especial hincapié en un subtipo de relación social fronteriza: la relación fronteriza criminal.

Las diferencias internacionales son productivas en las fronteras

Las diferencias internacionales son productivas en la frontera. Por ejemplo, si el precio de la gasolina es más caro de un lado de una frontera que de otro, como sucede, por ejemplo, en

*Escritor y profesor de antropología en la Universidad de Columbia (Nueva York, EE. UU.).

Colombia respecto a Venezuela, esta diferencia resultará en movimientos comerciales transfronterizos. Si los medicamentos son más caros en un lado que en el otro –como es el caso en Estados Unidos relativo a Canadá–, esta diferencia también resultará en movimientos transfronterizos. En resumen, las diferencias internacionales generan movimientos transnacionales.

Este principio ayuda a comprender por qué existen fronteras internacionales más activas (o *calientes*) y otras más letárgicas (o *frías*). Las fronteras internacionales serán relativamente letárgicas, cuando las diferencias entre los países que están separados por una frontera son relativamente menores, y serán más activas cuando las diferencias son importantes.

Así, la frontera entre México y Guatemala fue, durante largas décadas, una frontera relativamente letárgica, ya que no existían tantas diferencias entre la zona cafetalera de Chiapas y la limítrofe con Guatemala, ni había más empleo en México que en Guatemala. Esa misma frontera *se calentó*. Primero, durante la guerra civil guatemalteca, cuando México comenzó a ser un lugar de refugio, y luego, cuando México se convirtió en paso obligado para migrantes centroamericanos que se dirigían a Estados Unidos, y la ruta de la cocaína de Colombia a Estados Unidos empezó a desviarse para pasar por Centroamérica y México. En este caso, la diferencia clave entre México y Guatemala fue la contigüidad de México con Estados Unidos. Esa diferencia se hizo productiva en la frontera, que pasó de ser letárgica a muy activa.

La frontera entre México y Estados Unidos es la frontera internacional con más tráfico del mundo: tiene el mayor número de cruces fronterizos, el mayor tráfico telefónico y el mayor tráfico comercial, cosa que dice mucho de la productividad que tienen las diferencias entre ambos países.

La frontera como relación social

En términos jurídicos, las fronteras demarcan límites que separan a las naciones, pero vistas así, no son sino figuras geométricas de

una dimensión: líneas imaginarias, trazadas en mapas, y marcadas luego en el espacio geográfico con mojoneras.

Sin embargo, la demarcación de límites internacionales usualmente viene seguida por políticas nacionales que buscan darle vigencia social y contenido político al límite. Esos esfuerzos ya no ocurren en el plano unidimensional de la frontera como una línea trazada en un mapa, sino que se desarrollan en el espacio geográfico, manifestándose en lugares reales y en interacciones sociales concretas. Así, la frontera pasa de ser una línea en un mapa a un principio jurídico que organiza las relaciones sociales. Esto es lo que llamaré aquí *la frontera como relación social.*

Los puntos de revisión *y la geografía de la relación social fronteriza*

Vista como una relación social, la frontera se realiza, en primera instancia, a partir de una serie de *puntos de revisión*, organizados por los Estados. Estos puntos de revisión son sitios donde se hace valer la jurisdicción de cada Estado, y donde se legaliza el movimiento internacional. Son, por ejemplo, garitas aduanales, organizadas para regular el comercio internacional, o puestos de migración, para regular el movimiento de personas. También pueden ser puntos de control sanitario, o estaciones de radar para controlar cruzamientos de espacios marítimos o aéreos.

Una característica de los puntos de revisión es que no necesitan estar ubicados junto a las fronteras. Así, por ejemplo, se puede poner un punto de revisión aduanal o migratorio en cualquier aeropuerto internacional, lo que significa, que el ejercicio de la frontera como relación social no ocurre únicamente al momento de cruzar una línea fronteriza, sino en distintos puntos estratégicos del territorio nacional.

Importa entender, además, que los lugares en que se ubican los puntos de revisión son variables y están sujetos a revisión. Así, por ejemplo, en la década de 1970, se estableció en México una *franja de libre comercio* a lo largo de la frontera con Estados

Unidos. Era una banda de 70 kilómetros, medida hacia el sur desde cualquier punto de la frontera, y mientras esa política duró, las garitas aduanales mexicanas ya no se ubicaban sobre la frontera internacional, sino que se desplazaron 70 kilómetros al sur.

Por otra parte, los puntos de revisión mismos van cambiando, porque son sensibles a los cambios políticos –cosa que tiene enormes implicaciones–. Por ejemplo, si el estado de Alabama aprueba una legislación donde estipula que los padres de familia, a la hora de inscribir sus hijos a la escuela, deben demostrar que ingresaron legalmente al país, eso podría significar que en Alabama las escuelas se transformarían –automáticamente– en puntos de revisión.

Por otra parte, si en Arizona se implementa una legislación que le permita a la policía de tránsito solicitar documentos migratorios a los infractores, eso implicaría que –en dicho estado– la regulación del tráfico automovilístico se transforme en un punto de revisión, y que la infracción de una regla de tránsito genere una relación social fronteriza. Esta plasticidad de los puntos de revisión significa que, vista como una relación social, la frontera puede hacerse presente en cualquier punto del territorio nacional.

Usos de la frontera como relación social en Estados Unidos

Del lado de Estados Unidos, la pluralidad de puntos de revisión permite organizar un mercado laboral segmentado, en donde las personas *indocumentadas* tienen menos derechos y reciben sueldos menores, en comparación con aquellas que están *documentadas*.

En un segundo momento, la relación fronteriza se realiza, además, en la segmentación política de la población, separando una población de ciudadanos legales de una población migrante indocumentada, carente de muchos derechos ciudadanos, que vive evitando los puntos de revisión. Tanto las protecciones laborales como el acceso a los derechos ciudadanos tienen contornos que se regulan a partir de los puntos de revisión.

Así, la relación fronteriza se construye políticamente a partir de la creación de puntos de revisión, ejercidos usualmente por la policía migratoria, la policía aduanal o la de tránsito, el sistema educativo o el sistema de salud, pero su fruto económico más importante es el mercado laboral segmentado, que enriquece a la economía con una fuerza de trabajo indocumentada, y cuyo fruto político principal es que exista un segmento importante de la fuerza de trabajo que no tenga representación ciudadana plena.

Este mecanismo implica que existe un Estado capaz de implementar un sistema efectivo y cambiante de puntos de revisión, así como un mercado que se ve estimulado por la existencia en paralelo de un sector social documentado, con plenos derechos ciudadanos, y de otro sector indocumentado, carente de derechos laborales y ciudadanos.

La debilidad relativa del Estado como recurso productivo

Los usos de la relación fronteriza del lado estadounidense son bastante conocidos, pero ¿cómo entender la relación fronteriza de este lado de la frontera? Esta es una pregunta en extremo compleja, con derivas culturales y de diferenciación clasista y ciudadana profundas, como ha sugerido recientemente la antropóloga Rihan Yeh en el libro pionero *Passing: Two Publics in a Mexican Border City* (2018). Sin embargo, en la presente intervención, me centro sólo en un aspecto de esta cuestión, que es el de la frontera como relación social criminal o criminalizada, pues si en Estados Unidos la relación social fronteriza produce trabajadores indocumentados, en México esta relación social produce una economía criminal.

Para entender cómo la frontera puede transformarse en una relación social criminal (o criminalizada), importa remarcar que la debilidad comparada de un Estado, frente al que tiene del otro lado de la frontera, bien puede transformarse en una diferencia productiva que *calienta* una frontera.

Hemos sugerido, ya, que las diferencias internacionales se hacen productivas en la frontera. Este principio vale no sólo para diferencias en la distribución de recursos naturales o los costos y capacidades productivas de la fuerza de trabajo: funciona también respecto del Estado mismo. Un Estado relativamente débil ofrece oportunidades productivas, como también las ofrece un Estado relativamente fuerte. Y esa diferencia entre dos países bien puede generar oportunidades productivas transfronterizas.

Así, la debilidad relativa del Estado mexicano frente al estadounidense, facilita el tráfico de mercancías ilegales, tanto de México a Estados Unidos como en el sentido contrario. La disparidad en la fuerza de los dos Estados es parte de la condición misma del contrabando, en un sentido y en el otro.

Visto de manera más amplia, la debilidad relativa de un Estado ofrece oportunidades para que actores económicos arraigados en el Estado fuerte exporten actividades ilegales, a modo de lo que en inglés llaman *outsourcing*, aprovechando diferencias regulatorias entre los Estados, o las dificultades relativas que tiene el Estado débil de hacer valer sus propias leyes.

La historia de la frontera entre México y Estados Unidos está plena de ejemplos de esto. En diferentes momentos, México ha tenido regulaciones más laxas que Estados Unidos en temas tales como la producción y venta de alcohol, la prostitución, la producción y venta de medicamentos, la regulación de la contaminación ambiental, los juegos de azar, carreras de caballos, peleas de gallos, etcétera. Todo ello ha resultado en una larga y compleja historia de *exportación* de las *industrias del vicio* o de industrias de la entropía (como en el caso de la exportación de agentes contaminantes) de Estados Unidos a México, y de cruces fronterizos orientados a aunar a los productores con los consumidores de estas *industrias.*

De este modo, queda claro que la frontera México-Estados Unidos, como relación social criminal (o criminalizada), tiene una historia profunda y compleja, manifiesta de una parte en la historia del contrabando, y de otra en la proliferación de *indus-*

trias del vicio o de la entropía, establecidas del lado mexicano de la frontera, para darle un servicio preponderante –aunque no exclusivo– a clientes estadounidenses.

La frontera como relación social criminal en la época contemporánea

La productividad fronteriza del Estado débil para la economía criminal se multiplicó exponencialmente en los últimos 30 años, gracias, en parte, a un coctel potente de contrabando de armas, una revolución de transportes, a la telefonía celular, y a la complejización de las rutas internacionales del tráfico de drogas, armas y personas. Los análisis históricos que alegan que lo de hoy en realidad ha existido siempre están equivocados: el contrabando ha existido desde la firma del Tratado Guadalupe-Hidalgo, cierto, y también desde entonces ha habido violencia fronteriza, pero hoy, la relación fronteriza-criminal existe a todo lo ancho del territorio mexicano, cosa que antes no era así. Eso se debe a que hoy, cualquier punto de la república puede ser productivo para agentes de redes comerciales que dependen de cruces fronterizos de armas, drogas y personas, y que se alimentan –a fin de cuentas– de la debilidad relativa del Estado mexicano, frente al norteamericano.

Gracias a esa nueva plasticidad territorial, la economía criminal puede multiplicar sus ganancias creando una relación parasitaria con el Estado en distintos planos. En el momento en que la organización criminal tiene un acceso amplio a las armas, y a la posibilidad –por las nuevas comunicaciones– de una organización geográfica compleja, su relación parasitaria con el Estado puede ampliarse muchísimo, al grado que un buen número de servicios básicos que ofrece el Estado se convierten en fuentes potenciales de explotación.

Así, además del servicio básico de protección, los servicios como electricidad, agua o justicia, pueden –en un momento dado– ser ofrecidos a descuento desde una relación fronteriza-criminal,

siempre y cuando se mantenga una relación parasitaria con el Estado. La idea de un Estado fallido es –en términos analíticos– una distracción: la relación fronteriza-criminal depende de que exista el Estado, pero también necesita que sea fácil de infiltrar e intimidar.

Pueden presentarse momentos en que la organización criminal-fronteriza imagine que es posible existir independientemente, sin una relación parasitaria con el Estado, pero esta ilusión de crear un Estado criminal autónomo se esfuma casi de inmediato, porque aumenta los costos y las responsabilidades que tendrían que atender una serie de organizaciones que son, de suyo, quizá hasta menos eficientes que el propio Estado.

Por ejemplo, la relación fronteriza-criminal puede proveer el servicio electricidad a una población determinada, siempre y cuando haya una compañía de energía eléctrica estatal de la que se pueda colgar. Puede brindar justicia, siempre que exista un sistema de propiedad con algunas garantías organizadas desde el Estado. Puede incluso ofrecer medicina, siempre y cuando exista un sistema público de hospitales a los que pueda acceder de manera preferente. Si la organización criminal-fronteriza ofrece servicios escolares, terminará recayendo sobre el sistema público para poder brindarlos.

Y si el Estado tiene, como ha tenido en México, industrias propias –Pemex, por ejemplo– la relación fronteriza-criminal podrá parasitar de ellas, construyendo mercados segmentados, donde unos le pagan al Estado por sus servicios, mientras que otros se los pagan a la relación fronteriza-criminal, que resulta una forma provisionalmente privatizada de algún segmento del Estado.

Por otra parte, si el Estado regula el acceso a recursos naturales valiosos –por ejemplo, a los bosques protegidos, a la pesca regulada o a la minería– la relación criminal-fronteriza puede servir para desregular ese acceso, al tiempo en que el Estado siga regulando el acceso a competidores. Así, la relación fronteriza-criminal se transforma en un agente talador de montes, explotador de minerales, pescador de especies que está en vías de extinción, etcétera. En resumen, la relación criminal-fronteriza sirve para

desregular la economía sin cortapisas, y es por eso el instrumento predilecto de la economía capitalista depredadora.

La relación parasitaria con el Estado

La relación parasitaria de la relación fronteriza-criminal con el Estado se realiza en varios ámbitos de la economía, empezado por el propio contrabando, que al final depende –para sus ganancias– de que exista una relación comercial regulada y gravada con aranceles. El tianguis informal florece de manera paralela –y al final dependiente– del centro comercial del sector formal.

Por otra parte, es verdad que cuando la economía fronteriza-criminal es muy robusta, su relación con la economía formal-legal deja de ser parasitaria, y se vuelve simbiótica: la economía formal comienza a depender de la economía criminal-fronteriza tanto como lo contrario, así como de manera contraria. La relación parasitaria con el Estado se realiza además –y en segundo lugar– en la economía de la extorsión. En el cobro de tributo por parte de la economía fronteriza-criminal, para concederle al ciudadano vulnerable el derecho de existir. Esta economía de la extorsión puede darse a modo de cobros de derecho de piso, de la privatización de la protección, o regulación de la libertad de movimiento. En este aspecto, la economía fronteriza-criminal tampoco elimina el aparato de seguridad del Estado, sino que lo infiltra y lo corroe, para ofrecerse como sustituto o como suplemento.

De esta manera, la relación fronteriza-criminal se convierte en una alternativa frente a la ineficacia del estado fronterizo débil, aunque al final siga dependiendo a nivel sistémico de una policía o de un sistema de justicia de ese estado débil, porque de otra manera, la economía criminal-fronteriza sería la única responsable de la seguridad y la justicia, y por lo tanto, se convertiría en un foco de demandas políticas que no sería capaz de soportar, como ha sucedido en algunas regiones del país.

Por último, la relación parasitaria con el Estado se da en el desarrollo de los mercados de la droga, entendidos no

sólo como la venta de una gama de productos psico-activos, sino también como el enganche de personas por la necesidad o la deuda. Aquí los dos sentidos que tiene la palabra *droga* –en el español mexicano– son relevantes: la droga como sustancia adictiva y como deuda impagable.

Estos mercados de la droga requieren, para realizarse, de prohibiciones que le dan un monopolio productivo y distributivo a la relación fronteriza-criminal. Un Estado más fuerte no cedería un negocio así de importante a las organizaciones criminales, sino que lo legalizaría, para poder canalizar de ahí impuestos y fuerza política. En este sentido, la relación fronteriza-criminal que ha florecido en México puede entenderse también como una relación neo-colonial, ya que la debilidad relativa del Estado mexicano viene apuntalada por la presión del Estado fuerte norteamericano, que presiona para impedir la legalización de un sector pujante y poderoso de la economía.

INTRODUCCIÓN

Jesús Pérez Caballero / Óscar Misael Hernández-Hernández /
José Andrés Sumano Rodríguez

«Considero, al igual que la prensa y la opinión pública, que una revolución general está fuera de toda posibilidad» (Katz, 1982, p. 19). Eran las palabras de un ministro alemán en México, a punto de que la revolución comenzara en este país. Un ejemplo de lo difícil que es prever los caminos de la historia, y mucho más los caminos violentos. México cerró el año 2017, centenario de la revolución, con los niveles de violencia más altos en décadas (Ángel, 2018). Ante eso, el discurso público persiste en diseminar un pensamiento transexenal para lotófagos. Y también ante eso, nosotros nos preguntamos por las tendencias que expliquen estos críticos días del presente pasado. Comprenderlo es acuñar y pulir conceptos, así como descender a aspectos concretos: cómo se muere y cómo se mata en la frontera norte y que podemos hacer para prevenirlo.

El objetivo de este libro es reflexionar y analizar la violencia con relación a los jóvenes, por lo que planteamos repensar la idea de juvenicidio como término y señalamos procesos que deben ser discutidos a nivel teórico y fenomenológico sobre la violencia de y contra los jóvenes. Para ello, el libro cuenta con tres vertientes. Una de ellas es teórica, y discute el término de

juvenicidio desde una perspectiva principalmente jurídica, relacionándolo con otras ideas –genocidio y feminicidio– para calibrar así su peso para comprender la violencia en México. Otra vertiente, antropológica, analiza la díada de jóvenes y violencia criminal, y muestra algunas de las maneras en que los jóvenes se perciben a sí mismos o los modos en que se les estigmatiza. Finalmente, un capítulo de cariz politológico señala qué se ha hecho hasta la fecha desde las instituciones de seguridad para detener la violencia relacionada con los jóvenes, así como describe parte del entramado institucional desde el que se genera el rostro, tantas veces desdibujado, de la política pública.

Desde estas aproximaciones macro y micro, cualitativas y cuantitativas, esperamos que el libro sirva para conformar espacios para disciplinas académicas que, en ocasiones, están pasivamente alejadas entre sí o, incluso, se miran con incomprensión, recelo u odio. Tales espacios servirían para, y esperamos que esto no sea falsa ingenuidad, tender puentes entre la investigación y la población afectada por la crisis de violencia que transita, muta y persiste en México. Como señalaba Claudio Lomnitz en el foro Jóvenes y violencia en las fronteras de México, celebrado en El Colef Matamoros (24 de enero de 2018), y donde se presentaron los bosquejos de este libro y su prefacio, ese tipo de investigaciones *serán colectivas… O no serán*. Y serán originales, como señalaba en otro artículo, tras su visita a Matamoros, el mismo Lomnitz: «la originalidad que se respira en esta sección de la frontera, aquella mezcla de lo inmutable con lo franco, de lo elemental con lo original» (2018, párr. 11).

Original, sí, pero sin una idealización que piense que lo ilegal y lo legal pueden ir en paralelo sin chocar con sangre en algún momento.

En uno de los capítulos que forman el libro *Repensando el juvenicidio desde la frontera norte*, Óscar Misael Hernández-Hernández enfatiza que los jóvenes son testigos, víctimas y protagonistas de la violencia en México. Eso es cierto, en la medida en que otros grupos vulnerables no presentan ese triple componente.

Por ejemplo, las mujeres no son también victimarias de manera tan usual como sí lo son los jóvenes. Sin embargo, habría que resolver las reticencias del lector historiador, que podría preguntarnos: ¿No fue así, siempre, que los jóvenes fueron los más perjudicados en toda guerra? Desempolvando sus conocimientos, un poco tirando del tópico, ese historiador podría citar el adagio conocidísimo de Heródoto:

> «Ningún hombre es tan tonto como para desear la guerra y no la paz; pues en la paz los hijos llevan a sus padres a la tumba, en la guerra son los padres quienes llevan a los hijos a la tumba».

«Entonces, ¿estamos en guerra en México?», replicará el jurista presente en el primer capítulo. Y él mismo planteará que, en términos jurídicos, el conflicto mexicano no es un conflicto armado interno. Pero un filósofo puntualizará que hay *nuevas guerras*, según una vieja formulación (Kaldor, 2001, pp. 93-117). *Las técnicas y estrategias de la guerra se han atomizado, la violencia y la crueldad se han democratizado, como el voto*, argumentaría un filósofo hipotético. Más voces podrían unirse al debate…

Este libro toca indirectamente dichas cuestiones, pero su núcleo es otro. Parte de que ser joven es una variable de riesgo que aumenta las posibilidades de quedar atrapado en la violencia que, en México, y en el Matamoros tamaulipeco desde donde escribimos esto, es también sinónimo de crueldad y, en último cuerpo, de invisibilización explícita e implícita de cuerpos entendidos fungibles. Precisamente, en la frontera norte del país, el fenómeno posee unos rasgos de violencia cualitativa que aconsejan esas perspectivas novedosas y enfoques originales como los que queremos presentarles en este libro. Tijuana, Nogales, Ciudad Juárez, Piedras Negras, Nuevo Laredo… Son lugares donde las dinámicas violentas relacionadas con el crimen organizado y las respuestas, muchas de ellas cuestionadas,

del Estado, adquieren unos rasgos a los que hay que pasarles un espejo bien limpio para ver el reflejo real. Porque otro indicio de esta violencia nuestra es que está en el aire que todos coadyuvemos para calibrar cómo funcionan aquí los términos aplicados a otros lugares, pero que nos han dejado instrumentos para pensar nuestro contexto. Dicho lo anterior, el propósito de este libro es contribuir al conocimiento y discusión del *tema que es todos los temas, el tema mexicano, la violencia* que, como en cierto libro de Julio Cortázar del que se toma la expresión (2012), exige ser visto desde diversas perspectivas. En las páginas que siguen participan un jurista que problematiza las relaciones entre el delito como acto individual y los patrones delictivos que requieren tipologías jurídicas específicas; un antropólogo social con larga trayectoria en el estudio de la migración y violencia en la frontera norte; y un exfuncionario público e investigador académico de las políticas de seguridad pública. De esta conjunción de ciencia jurídica, antropología, sociología y ciencias políticas, más el ensayo de Claudio Lomnitz sobre la especificidad de la violencia delictiva en la frontera norte en relación con Estados Unidos, ha salido el presente libro. Nos hemos propuesto combinar teorías rigurosas con datos empíricos confiables para superar los clichés difundidos por medios oficiales y periodísticos, y los enfoques muy generales que teorizan en el vacío. Lo hacemos como una primera contribución al proyecto Conacyt: Jóvenes y Niños en Escenarios de Inseguridad y Violencia en las Fronteras de México, que los coordinadores emprendimos en El Colef Matamoros desde noviembre de 2017.

El capítulo «Genocidio, feminicidio, juvenicidio: Naturaleza, comparaciones, polémicas» es, como decíamos, una genealogía de los conceptos que anteceden a la idea de juvenicidio, pero que no necesariamente lo explican. Ya que los términos *feminicidio y juvenicidio* sugieren familiaridad con el término *genocidio*, el autor dedica una primera sección a estudiar la sustancia histórica, filosófica y política de este último concepto a fin de compararlo con los otros dos. Su tratamiento de los diversos

enfoques del término feminicidio es exhaustivo. De ahí pasa a tratar el término juvenicidio, que en México debe mucho a José Manuel Valenzuela, investigador de El Colef en Ciudad Juárez. Básicamente, la crítica de Pérez Caballero al concepto de juvenicidio es que no define con claridad al grupo humano que se busca proteger, no establece una relación de continuidad entre los homicidios y carece de una teoría del Estado, en particular del Estado mexicano. No obstante, reconoce que el fenómeno apuntado por Valenzuela requiere conceptos propios que superen las ideas tradicionales sobre violencia juvenil.

La estructura del ensayo refleja el propósito didáctico del autor. Su cometido principal es determinar las características de los grupos que los términos genocidio, feminicidio y juvenicidio buscan proteger, si los crímenes contra ellos obedecen a patrones y, en tal caso, cuál sería la responsabilidad del Estado o de las estructuras que supuestamente lo suplantan.

Para el autor es importante considerar si la evolución de los conceptos es vertical u horizontal. La evolución del concepto de genocidio es vertical porque proviene de instancias jurídicas internacionales de discusión, con la presencia mayoritaria de expertos y representantes de Estados, posteriormente traducido a los códigos nacionales, con adaptaciones. El concepto de feminicidio ha seguido una evolución más horizontal en el sentido de que su difusión ha sido impulsada por redes académicas que usan plataformas transnacionales de derechos humanos. El concepto de juvenicidio es aún más horizontal que el de feminicidio porque ha sido creado y difundido al calor de las crisis de violencia en Iberoamérica y México en particular, si bien el autor del capítulo lo desestima con argumentos jurídicos, políticos y filosóficos. Admite, no obstante, que, debido a su horizontalidad, el término se presta a la participación de la ciudadanía para encontrar conceptos y palabras que nombren las manifestaciones más graves de violencia, a lo que precisamente quiere contribuir este libro.

El ensayo de Óscar Misael Hernández-Hernández define el tema de los jóvenes y la violencia criminal como la «gramática de una díada abyecta». Para explicarla, presenta y discute los conceptos de violencia criminal y juvenicidio, retomando planteamientos de politólogos, sociólogos y antropólogos desde una perspectiva regional. Como derivación de este ejercicio exegético, el autor argumenta que la violencia criminal ejercida por el crimen organizado y el Estado tiene a los jóvenes como objetos y sujetos de agresión, vulnerándolos, precarizándolos y estigmatizándolos. Es decir, los jóvenes que viven en contextos violentos donde campea la economía ilegal pueden ser víctimas pero también victimarios, o ambas cosas, lo cual requiere conceptos que capturen esa ambigüedad y superen los estereotipos y estigmas que el Estado y los medios de comunicación imponen sobre ellos. Para concretar su enfoque en el contexto fronterizo, el autor se vale del estudio etnográfico y fuentes hemerográficas, monográficas y de redes sociales que sustancian su enfoque de la violencia y criminalización de los jóvenes como fenómeno ambiguo. La suya es una incursión fenomenológica que intenta mostrar los matices de la violencia criminal hacia y entre los jóvenes, y las formas del juvenicidio como proceso temporal y espacialmente definido, aunque también identifica las limitaciones del concepto para englobar la diversidad de experiencias y casos históricos referidos.

El ensayo concluye con una exposición de sus hallazgos y aportaciones para comprender las conductas traslapadas de los jóvenes en su ambiente de violencia criminal. Su conclusión principal es que la *gramática de una relación abyecta* entre jóvenes y violencia criminal cobra sentido en contextos fuertemente determinados por regímenes ilícitos que inevitablemente tienden a reclutar a jóvenes, darles poder económico y letal, y asesinarlos en grandes cantidades.

A la crítica de Jesús Pérez Caballero al concepto de juvenicidio y la de Óscar Misael Hernández-Hernández al enfoque estatal y mediático del fenómeno, las sigue el estudio «Políticas

públicas para atender la violencia de y contra los jóvenes en la frontera norte», de Andrés Sumano Rodríguez. Su objetivo es describir y precisar el enfoque y la implementación de las políticas de seguridad pública de los tres niveles de gobierno y confrontarlas con la idea de que en el norte de México habría algo así como juvenicidio, es decir, la eliminación física sistemática de segmentos de población marginada por el crimen organizado y el Estado mismo. De hecho, aclara el autor, no hay en México políticas de seguridad pública específicas para jóvenes, pues éstos quedan comprendidos en las políticas públicas dirigidas a toda la población. Lo que hay son políticas de mejoramiento del entorno físico, contra las adicciones, prevención de enfermedades y embarazos prematuros, rehabilitación, opciones culturales y otras, cuyos destinatarios y beneficiarios son personas jóvenes, aunque no exclusivamente. Las políticas de transformación estructural de las condiciones y opciones de vida de jóvenes y adultos de las zonas marginadas son materia de otras áreas y programas de gobierno.

Permanece la cuestión de si las políticas de seguridad y de mejoramiento general de las zonas marginadas han sido eficientes y suficientes. La respuesta del autor es negativa pero no descalifica lo que se ha hecho, al contrario, destaca los avances, los fracasos y los obstáculos a fin de obtener lecciones constructivas de cara al futuro.

En esta perspectiva, el avance más importante es la adopción del modelo Policía Guiada por Inteligencia (PGI), que rige en casi todos los países democráticos. En México, este modelo ha sido implementado en el nivel federal, pero su implementación en los estados y municipios ha sido dispareja por razones que el autor explica con cierto detalle. Su conclusión en este aspecto es que los estados y las ciudades que han logrado avances importantes son aquellos que han podido unir los esfuerzos del gobierno con los del sector privado, la sociedad civil y organismos internacionales. La experiencia del autor como funcionario de seguridad pública en Nuevo León en un período en

el que la violencia homicida fue notablemente disminuida, da solidez a su análisis.

Otra conclusión es que las políticas de seguridad pública y contra la violencia, funcionan mejor con esquemas descentralizados, tarea por acometer con mayor decisión, pues el modelo PGI en México ha sido concebido como política centralizada de arriba hacia abajo, no tanto por voluntad de centralización política, más bien por la estructura del presupuesto federal, que determina la adopción de controles centralizados. En razón de la peculiaridad del sistema federal mexicano, el autor revisa con cierto detenimiento los aspectos administrativos de las políticas de seguridad pública, como los cambios anuales y sexenales de los programas y los desfases de los calendarios presupuestales y políticos entre la federación y los estados, los cuales influyen negativamente en la operación de los programas. Una lección de la experiencia del autor como funcionario público es que las políticas de seguridad pública estatal y municipal deben ser coordinadas con los estados y municipios vecinos, pues los delincuentes se mueven a través de ellos. Los éxitos en un estado o en una ciudad pueden abonar éxitos o fracasos en los estados y ciudades vecinas.

Al margen de lo que cada cual pueda pensar sobre la idea de juvenicidio, el trabajo de Sumano Rodríguez resulta útil por presentar de manera clara lo hecho por el gobierno federal y algunos gobiernos estatales y municipales en materia de seguridad pública y combate a la violencia. El lector sacará sus propias conclusiones sobre la cuestión de si hay un estado adulterado o adultocrático y un modelo económico que prohíjan muertes de jóvenes prescindibles por doquier.

¿Qué más puede esperarse de todo esto, antes de pasar al contenido del libro? Nos gustaría sugerir algunas maneras de leerlo, con independencia del criterio por el que opte cada lector.

En primer lugar, este libro es una conversación explícita sobre la violencia y las formas en que se le está pensando en el norte de México y en El Colef. Sobre el concepto de juvenicidio,

Jesús Pérez Caballero y Óscar Misael Hernández-Hernández tienen ideas distintas. De hecho, el primero *preferiría no hacerlo*, pero lo vertebrador es que ambos aportan sus respectivos argumentos a un debate en proceso. Desde posiciones ideológicas distintas, ambos enfoques proporcionan su propio marco teórico para el tema, mientras que Andrés Sumano Rodríguez aporta información y reflexiones que son producto de la experiencia en el terreno. Este diálogo entre disciplinas y experiencias es una aportación al proceso de construcción del concepto de juvenicidio originado en El Colef e impulsado por investigadores académicos con larga experiencia en el estudio de los fenómenos sociales y culturales de la frontera norte.

En segundo lugar, es evidente que el tema de la violencia homicida y la seguridad pública en México debe tener especialmente en cuenta los lugares donde los problemas reales ocurren. La violencia criminal presenta formas distintas en las regiones del país, según las características propias. Esto incluye a la frontera misma, cuyos núcleos de población presentan sus propias especificidades. La frontera norte de México es una franja cuyo recorrido a pie puede llevar 500 horas desde Tijuana hasta Matamoros. Si añadimos las 375 *horas hombre* que un migrante haría del Petén en el norte de Guatemala hasta Matamoros –la ciudad de la frontera norte menos alejada de Centroamérica–, la imagen sería un triángulo donde ocurren muchas historias que aún están por escribirse, sin ignorar las muchas que se han escrito y documentado ya.

En tercer lugar, este libro patentiza que el tema no puede ser coto de una sola disciplina. Así como en la formación del concepto de genocidio participaron historiadores, juristas o antropólogos, la construcción del concepto de juvenicidio convoca a especialistas de diversas disciplinas, como lo muestra el presente libro, en el que la criminología, las políticas públicas, las ciencias sociales y el activismo concurren en un mismo terreno.

Para finalizar, son necesarias unas palabras sobre el contexto en el que se concibió y escribió este libro. Cualquiera que

visite nuestra ciudad, Matamoros, percibirá la presencia difusa pero casi omnipresente de actividades ilícitas que imponen conductas, a veces, más apremiantes que las dictadas por las leyes escritas, y a menudo en complicidad con autoridades oficiales. No estamos diciendo nada nuevo. Otras ciudades de la frontera norte presentan patrones delictivos similares. Este libro quiere ayudar a comprender esta situación. Queremos remarcar que la situación de muchos jóvenes en Matamoros es más compleja que la encrucijada de sufrir o sacar provecho de la violencia omnipresente. Las complejidades expuestas en este libro piden respuestas elaboradas, no estrategias meramente punitivas o estigmatizadoras como las de las instituciones policiales y del sistema penitenciario. Debatir experiencias que se plantean continuamente como referentes para la frontera norte, como la de Medellín durante la gestión de Sergio Fajardo, o la de Ciudad Juárez y la estrategia Todos Somos Juárez (Felbab-Brown, 2011; Arratia, 2017), deben también analizarse críticamente para ver qué puede utilizarse o adaptarse en Matamoros.

En este sentido, queremos resaltar que no son pocos los casos de jóvenes en Matamoros que todos los días asisten al tecnológico de la ciudad, denuncian la violencia, se resisten a través del arte callejero, caminan hacia la cancha de futbol de noche –¡hasta eso puede ser un problema, en el control difuso que proclaman los obsesivos vigilantes del C.D.G.!– o buscan generar su propio empleo. Eso demuestra, entre otras cosas, que la problemática es más compleja que el maximalista *se está dentro o se está fuera*, y adquiere tintes casi fundantes (Huffschmid, 2015, pp. 205-207). Sirva este libro para homenajear a quienes impugnan esas falsas dicotomías. Y precisamente, uno de los mejores homenajes que pueden hacerse es pensar con precisión, para comprender. Es así como en lo relativo a un término tan reciente como el de juvenicidio, este libro ayudará a su maduración y utilidad, o bien coadyuvará a su desestimación, por no ser útil materialmente. Que quienes se hayan acercado a estas

hojas decidan cuál de estas opciones es la más pertinente, o si existe alguna posición intermedia.

Por eso, confiamos en que este libro llegue a personas de todo tipo. Las obvias serán las autoridades y otros compañeros académicos. Con individuos de esos ámbitos hemos intentado hablar, cuando felizmente hemos coincidido en nuestras posiciones, y criticar, si nuestras investigaciones nos abocaron a conclusiones distintas. Así es como debería ser siempre. Pero, como decimos, no solo a ellos va dirigido este libro. También lo hemos escrito para cualquier individuo crítico interesado en estos asuntos (que, dicho sin resignación, son de vida y muerte). La violencia en México es de tal magnitud y complejidad que las palabras deben dar cuenta de lo que está sucediendo. Debemos darle el peso justo a las palabras y a las cifras sobre la violencia. Ponderada esa justeza, tendremos que encarnarlas en:

> [i]ndividuos que siguen transitando por el entramado político administrativo mexicano, como seres hechos de agujeros, que lo que tocan lo cubren de agujeritos más chicos, extendiendo más y más un hueco que, aún con el nombre de impunidad, parece ser algo mucho más amplio (Pérez Caballero, 2017, párr. 19).

Solamente así abandonaremos la circularidad, aunque sea difícil prever los caminos de la historia.

Referencias

Ángel, A. (22 de enero de 2018). El año más violento: los homicidios dolosos aumentaron 23% de 2016 a 2017. *Animal Político*. Recuperado de http://www.animalpolitico.com/2018/01/homidicios-dolosos-2017/

Arratia, E. (2017). Todos Somos Juárez. Competition in State-Making y la guerra contra el narcotráfico (2006-2012). *Revista Española de Ciencia Política, 43*, 83-111.

Cortázar, J. (2012). *Todos los fuegos el fuego*. Barcelona: Edhasa.

Felbab-Brown, V. (14 de febrero de 2011). Reducción de la Violencia Urbana: lecciones desde Medellín, Colombia. *Brookings*. Recuperado de https://www.brookings.edu/es/opinions/reduccion-de-la-violencia-urbana-lecciones-desde-medellin-colombia/

Huffschmid, A. (2015). Huesos y humanidad. Antropología forense y su poder constituyente ante la desaparición forzada. *Athenea Digital*, *15*(3), 195-214. Recuperado de http://atheneadigital.net/article/view/v15-n3-huffschmid

Kaldor, M. (2001). *Las nuevas guerras: la violencia organizada en la era global*. Barcelona: Tusquets Editores.

Katz, F. (1982). *La guerra secreta en México*. México, D.F.: Ediciones Era.

Lomnitz, C. (24 de enero de 2018). Organización social y vulnerabilidad de la juventud en la frontera [ponencia]. En *Foro: Jóvenes y violencia en las fronteras de México*. Matamoros, México: El Colef.

Lomnitz, C. (31 de enero de 2018). En el Museo de Rigo Tovar. *La Jornada*. Recuperado de http://www.jornada.unam.mx/2018/01/31/opinion/023a2pol

Pérez Caballero, J. (15 de noviembre de 2017). Viendo el pasado en el presente. El paradigma de la doble impunidad en México. *Horizontal*. Recuperado de https://horizontal.mx/viendo-el-pasado-en-el-presente-el-paradigma-de-la-doble-impunidad-en-mexico/

Yeh, R. (2017). *Passing: Two Publics in a Mexican Border City.* Chicago: The University of Chicago Press.

GENOCIDIO, FEMINICIDIO, JUVENICIDIO: NATURALEZA, COMPARACIONES, POLÉMICAS*

Jesús Pérez Caballero

Introducción

Genocidio, feminicidio y juvenicidio son términos que suscitan preguntas sobre el papel del Estado en la perpetración de violencia masiva y sobre la relación entre grupo e individuo, entre otras cuestiones jurídicas, filosóficas y políticas. Se expone aquí un ejercicio comparativo entre los tres conceptos para mostrar las dificultades de su tipificación penal. La principal es que, a pesar de las aparentes analogías suscitadas por el sufijo –*cidio* (forma combinatoria de –*caedere*, matar) y de los intentos doctrinales no jurídicos por deducir similitudes entre estos términos, no existe continuidad filosófica entre ellos. Por ejemplo, del crimen de genocidio no surgió naturalmente el término feminicidio, como si para abordar situaciones materiales como las referidas por uno u otro únicamente fuese necesario un cambio formal en la denominación del grupo protegido. Del mismo modo, la

*A Elena Maculan, de quien aprendo sobre Derecho; a Leticia Sarnago y Erea Fernández por las amables polémicas que vienen; a Samantha Cendejas, quien siempre acierta y que ayudó a mejorar el texto; y a dos evaluadores anónimos muy atentos.

idea de juvenicidio no tiene por qué ser el paso siguiente, necesario, de la categorización de la violencia en el aquí y ahora violento iberoamericano.

No obstante, el enfoque comparativo es útil para comprender esos términos porque los tres buscan englobar y tipificar los ataques contra grupos vulnerables. Los conceptos de feminicidio y juvenicidio pretenden englobar problemáticas parecidas a las planteadas por los postulantes de la idea original de genocidio, aunque, en un giro irónico, feminicidio y juvenicidio comprenden aspectos descartados en los debates sobre aquel tipo penal. Si estos argumentos tienen sentido, el lector concluirá que el feminicidio actualiza ideas compartidas por quienes postulan la posibilidad jurídica de un *genocidio cultural*, considerando la idea de *cultura* como imprescindible en su enfoque. Por su parte, el juvenicidio lleva al límite dinámicas vinculadas a la cuestión del *autogenocidio*, por lo que la idea de *identidad* es básica en su reflexión.

En la presente propuesta de historia y clasificación de los términos genocidio, feminicidio y juvenicidio se estudian los orígenes, características y relaciones entre los tres conceptos. Esto obliga a usar fuentes legales y jurisprudenciales nacionales e internacionales y a discutir las teorías de filósofos, juristas, antropólogos, sociólogos, teólogos y otros sobre los temas planteados.

Genocidio o los límites en la relación de un grupo con otro. Origen del concepto de genocidio

El concepto de genocidio nació en un contexto específico, el de la sanción de los crímenes más graves cometidos durante la Segunda Guerra Mundial. En este conflicto armado internacional, los crímenes se midieron en millones de muertes en poco más de un lustro (1939-1945): alrededor de 6 millones de judíos, 15 millones de chinos, 20 millones de soviéticos, sin mencionar a aquellas víctimas de otras minorías nacionales o étnicas. Esto sin contar las víctimas de asesinato o durante

combate, los torturados, los desaparecidos, las víctimas de violación, los que perdieron su casa y hasta la ciudad donde nacieron, por no hablar de las consecuencias psicológicas para los sobrevivientes. Desde la ficción se planteó cómo nombrar esos horrores. Lo ejemplifica el poeta Paul Celan, en el que intersectaban, como en nadie, la colisión entre Europa Occidental y Oriental (nacido como Paul Antschel, en el ese momento rumano *Cernăuți*), la condición de judío en lengua alemana y, como poeta, la vocación por la palabra exacta.

Con la intención de procesar intelectualmente y tipificar jurídicamente estos hechos, el jurista polaco judío Rafael Lemkin propuso en 1939 el neologismo *genocidio* como «conjunto de acciones que atacan las condiciones esenciales de vida de un grupo y que van dirigidas a exterminarlo» (Werle, 2011, p. 410). Refugiado en Estados Unidos, donde se incorporó a las universidades de Duke y Yale, Lemkin buscó en los foros internacionales de posguerra la plataforma para pugnar por la aceptación de su concepto. Y la encontró, pues su neologismo satisfizo lo que se buscaba entonces: un término que englobase la destrucción de grupos, como el término homicidio captaba la liquidación física de un individuo (Organización de las Naciones Unidas [ONU], 9 de diciembre de 1948) . Sin embargo, los problemas de una definición jurídica con contenido tan amplio surgieron inmediatamente.

Alicia Gil explica que en los juicios de Núremberg no estaba clara la distinción entre genocidio y crímenes de lesa humanidad, por no hablar de la cuestión, todavía irresuelta desde lo filosófico, de qué son estos últimos. Por ello, en los procesos de ese tribunal no se habló de genocidio, sino de *exterminio* y *persecución* como formas de crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra (Gil, 2016, pp. 345-347; Werle, 2011, p. 410), categorías que aún debían depurarse para ser aplicadas como se hace hoy. Los términos exterminio y persecución eran formas de aplicar conceptos aún más nebulosos como *vandalismo* («crimen de destrucción del arte y la cultura en general»)

y *barbarie* («actos dirigidos contra colectividades indefensas») (Schabas, 2003, p. 26), términos que el Derecho Internacional Humanitario (DHI) relaciona con algunas conductas penadas como crímenes de guerra, pero no con genocidio.

Recapitulando, con el término genocidio se aludía a un conjunto de conductas asociadas a crímenes durante conflictos armados internacionales, cometidos con intenciones y modos sin precedentes, que obligaban a pensar en un término específico que los definiese. Una definición más técnica es la de la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio (en adelante Convención de 1948)[1], cuyo artículo 2 dice: «Cualquiera de los actos mencionados a continuación, perpetrados con la intención de destruir, total o parcialmente, a un grupo nacional, étnico o religioso como tal: *a)* Matanza de miembros del grupo; *b)* Lesión grave a la integridad física o mental a los miembros del grupo; *c)* Sometimiento intencional del grupo a condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción física, total o parcial; *d)* Medidas destinadas a impedir los nacimientos en el seno del grupo; *e)* Traslado por fuerza de niños del grupo a otro grupo» (ONU, 9 de diciembre de 1948).

Para relacionar esta tipificación con las ideas de feminicidio y juvenicidio, se abordan las siguientes dos cuestiones: la caracterización de los grupos protegidos (*nacional*, *étnico*, *racial* y *religioso*) y lo relativo a la intención genocida (*para destruir* y *como tal*). Ambas cuestiones han sido debatidas desde 1948 hasta la actualidad y posiblemente seguirán debatiéndose, pues el concepto de genocidio intenta comprender en un solo término cuestiones jurídicas, filosóficas y políticas con diferencias tan sutiles que difícilmente se resolverán del todo.

[1]Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, aprobada el 9 de diciembre de 1948 y puesta en vigor el 12 de enero de 1951. En México entró en vigor el 11 de octubre de 1952. El artículo 6 del Estatuto de Roma para la Corte Penal Internacional es literalmente el mismo.

Los grupos protegidos. La interpretación conjunta de los grupos protegidos

Para interpretar la palabra *grupo* en la Convención de 1948 se parte aquí de la siguiente definición: «una pluralidad de personas unidas de forma duradera por características comunes, que se diferencia del resto de la población» (Werle, 2011, p. 414). La interacción entre el endogrupo (grupo protegido) y el exogrupo (distinto del primero por uno o más de los rasgos apuntados en el texto legal) marca los límites de qué puede hacer un Estado *con los grupos humanos*, a diferencia de los crímenes de lesa humanidad, cuya tipificación fija los límites de las conductas permitidas al Estado *respecto a los individuos.* Este factor de pertenencia a un grupo es lo protegido por la tipificación de genocidio, por considerarse que la existencia de esas colectividades es valiosa en sí misma. Por ello se asume que el bien jurídico protegido es supraindividual (Gil, 2016, p. 349). Y eso lo distingue del término *población civil*, a pesar de que esta expresión remita también a algo colectivo. En realidad, si en la regulación de los crímenes de lesa humanidad pervive el término *población civil* es por las dudas históricas sobre la distinción entre los crímenes contra ella y los de guerra, en los que la diferencia entre población militar y población civil es esencial.

Aceptado que el genocidio debe pensarse en términos supraindividuales, surge la cuestión de porqué esa tipificación protege a unos grupos y no a otros. La Convención de 1948 los restringe a cuatro –nacionales, raciales, étnicos y religiosos–, a pesar de que la Resolución 96 (I) del 11 de diciembre de 1946 hable de grupos raciales, religiosos o políticos e incluso, algo confusamente, de motivos raciales, religiosos, políticos o de otra naturaleza, confundiendo así el motivo, personal e irrelevante, con la intención de destruir al grupo.

El caso es que los cuatro grupos mencionados son los aceptados por los representantes de los Estados en los foros internacionales donde se discuten estos temas. Otra cuestión es lo que

los Estados establezcan en sus respectivos códigos penales, pues pueden adaptar el término genocidio según lo consideren, sin exceder el alcance de su propia ley penal. Por ejemplo, Uruguay aprobó en 2006 el concepto de genocidio más amplio conocido al proteger a cualquier grupo con *identidad propia*, donde caben grupos políticos, sindicales, de género o de edad, entre otros (Toledo, 2012, p. 241), abriendo así la puerta a la idea jurídica de juvenicidio. En este sentido habría que plantearse si entidades federativas como Tamaulipas en México, donde se discute la idea de juvenicidio, pueden legislar sobre crímenes internacionales o incluso aumentar el número de los grupos protegidos por el Código Penal Federal (CPF, art. 149 bis). Parece que lo recomendable es que el término se homogeneice –como se busca hacer con el delito de desaparición forzada de personas–, sea conforme al CPF, o debatiendo su homogeneización en todo el territorio mexicano.

Una paráfrasis del adagio de la novela satírica *La granja de los animales* (1988) de George Orwell, encaja en el estado de la cuestión: nacionalidad, etnia, raza y religión son términos ambiguos, pero algunos son más ambiguos que otros. Para agregar otra ironía, el grupo religioso, que parece ser el menos equívoco, es el que suscita más dudas sobre su inclusión en la Convención de 1948. Es importante exponer la interpretación de cada grupo para aclarar los argumentos.

Para Alicia Gil (2016), grupo nacional es el conjunto de individuos con un vínculo de nacionalidad civil común (p. 352), se entiende que como ciudadanos de un Estado aceptado por la comunidad internacional. Puesto que la autora rechaza el concepto de autogenocidio, es decir, el asesinato de grupos de una nacionalidad por connacionales sin intención de destrucción étnica, racial o religiosa (Gil, 2016 p. 355; Schabas, 2003, pp. 118-119), debe interpretarse que tal destrucción sería a manos de otro grupo nacional. Por ejemplo, fuerzas ocupantes de una nacionalidad que conquistan un territorio y exterminan a la población civil del país ocupado, porque buscan destruirlos como tales. Sin

embargo, esta interpretación nos obliga a ulteriores sutilezas. Por ejemplo, cómo distinguir entre población civil y militar, puesto que, de otra manera, toda guerra sería genocidio, al ser obvio que en ellas se busca eliminar a adversarios para obtener la victoria. Schabas (2003) intenta salvar esta casuística interpretando nacionalidad como *minoría nacional*. Parece ser que este autor procede así para no confundir *minoría nacional* con minorías étnicas, raciales o religiosas, es decir, piensa en un endogrupo que sin tener una etnia, raza o religión distinta al exogrupo, no es mayoritario en el territorio del Estado donde vive, pero sí lo es en otro Estado constituido. Tales son los casos de las comunidades belga en Francia o de taiwaneses en China. Esto también salvaría los problemas con los que se encontrarían los Estados al aplicar la idea de *grupo nacional* a comunidades que demandan segregarse del Estado al que pertenecen –por ejemplo, los movimientos nacionalistas que pueblan la segunda década del siglo XXI europeo–, reconociendo indirectamente que tienen algún tipo de nacionalidad política.

Schabas también propone una interpretación holística para que las ideas de unos grupos completen a las de otros. Así, en su argumentación habría –por así decirlo– una idea de grupo distribuida en cuatro manifestaciones, y unas veces se requeriría acentuar el rasgo que define a un aspecto, y otras las características otro. Aunque creo que ese es un buen punto de partida para la discusión, es sobre todo retórico y no resuelve las críticas de fondo. Plantearé mi tesis más adelante, cuando explique la cuestión de los grupos religiosos y políticos. De momento, continuaré con el estudio de los grupos étnicos y raciales, los siguientes protegidos.

Tras la formación del tabú de la eugenesia por su relación con los crímenes del nazismo y los debates sobre los procesos de descolonización, el término *etnia* sustituyó progresivamente a los de *tribu* y *raza*, como ha sido documentado por la antropología en la hegemónica lengua inglesa (Keyes, 2007). En síntesis, según la interpretación mayoritaria en el

Derecho Penal Internacional (DPI), el grupo racial se circunscribe a rasgos hereditarios, mientras que el étnico a aspectos culturales. Esta distinción puede ser aceptada, si bien el asunto tiene más matices.

Por ejemplo, Schabas (2003), refiriéndose a la voz raza, señala que la existencia de términos considerados arcaicos no impide su interpretación y actualización conforme a nuevos valores. Así, el término raza, que hoy es discutible, es empleado hasta por sus detractores al utilizar su derivación *racismo*, así sea para denunciarlo. En otras palabras, «si bien la raza puede no tener validez como concepto biológico, en cuanto fenómeno social sigue siendo una fuerza poderosa de la estratificación», fenómeno que remarca el «poder estructural del racismo» (Harrison, 2007, p. 434). Eso muestra lo aconsejable de no depurar el lenguaje por un exceso de higiene epistemológica, que acabe creando conceptos ingenuamente potenciales pero sin historia, como un infante nostálgico de la nostalgia.

En cualquier caso, el término raza, como síntesis de rasgos hereditarios vinculados usualmente a historias de Estados o de regiones, tiene en la etnia el flanco histórico no hereditario. El eufemismo de lo étnico permite incluir a individuos con rasgos relacionados con lo cultural (lengua, costumbres, etcétera), en tanto particularidades no jurídicas (ya comprendidas en lo nacional) ni hereditarias (incluidas en lo racial). Considérese el caso hipotético, absolutamente indeseable, de que se perpetrasen contra ciudadanos catalanes actos sancionados por la Convención de 1948. Entonces, este texto legal los encuadraría en la definición de genocidio por verificarse la hipótesis de destrucción de grupo étnico, pues los catalanes comparten una serie de rasgos no hereditarios que los identifican como grupo distinto a otros grupos españoles. Puesto que la lengua catalana es un término no jurídico y no es físicamente hereditaria, serviría como criterio identificador del grupo, según la convención internacional. Un matiz: todo grupo étnico está protegido por el DPI contra ataques violentos como los enunciados en el

artículo 2 de la Convención de 1948, pero no los protegería si se atacara exclusivamente su cultura. A continuación se aborda este punto.

La polémica sobre el genocidio cultural

Genocidio cultural es un término problemático que acompaña al debate sobre genocidio como su doble fantasmagórico. La dificultad en su conceptualización radica, a grandes rasgos, en que la idea de lo cultural, a pesar de su aparente naturalidad y extensión, es ambigua (Bueno, 2004, pp. 29-46, 135-157). Justamente, al decidir que el genocidio cultural fuese una cuestión de derechos humanos, y resaltar que sólo el genocidio físico o biológico sería punible por el DPI (Schabas, 2003, pp. 179-187; Gil, 2016, p. 357), el debate se aplazaba en una suerte de tregua jurídica, manteniendo intacto el interrogante filosófico. Como se muestra en la cuestión del feminicidio en la segunda parte de este capítulo, ese aplazamiento supuso, por así decirlo, una bomba de tiempo.

En las décadas subsiguientes a la Segunda Guerra Mundial llegó a plantearse la cuestión del genocidio cultural no sólo como un modo de vedar cualquier acción violenta de un grupo contra otro, sino también desde otras interpretaciones que incluían la violencia simbólica. Se buscaba prohibir así cualquier nuevo contacto de un grupo con otro, entendiendo como genocidio cultural toda sustitución de una cultura por otra. Un jurista zanjaría la cuestión diciendo que a mediados del siglo XX, cuando el tema empezó a plantearse con fuerza, la aplicación retroactiva del término era inválida por el principio de no retroactividad de la ley penal desfavorable. No obstante, en los debates sobre la materia los representantes de los Estados en la Convención de 1948 plantearon la cuestión en toda su crudeza política.

La representación de Filipinas advirtió que la idea de genocidio cultural podía impedir el derecho a establecer políticas de homogeneización en su territorio; la representación de Suecia

planteó una cuestión parecida en relación con la conversión al cristianismo de tribus no cristianas (Schabas, 2003, pp. 183-184). Aunque el lector de hoy en día pueda revolverse intuitivamente contra imposiciones de una lengua o religión sobre otras, es pertinente preguntarse si cualquier colectividad humana con un mínimo de organización no se ha aglutinado en torno a principios comunes que podrían chocar con costumbres locales prexistentes. Tal es el esqueleto de la idea de lo público. Todo continente tiene al menos una parcela fruto de una guerra en la que consiguió mantener su *statu quo* y poner la historia en ceros. Los problemas que subyacen al considerar lo contrario y adoptar la idea de que todo lo que alguna vez sucedió tendría el derecho irrevocable a ser conservado por irrepetible (mutación del apotegma *todo lo real es racional* de Hegel), conducen a una regresión infinita. ¿Por qué legitimar al poblador originario de una época determinada y no al de las anteriores? Es más, tal posición se toparía con la contradicción de que si esa idea se aplicara a los grupos que existieron al inicio de los tiempos, nada habría cambiado, eliminando así la idea misma de protección, de ley o de derechos humanos. Dicho de otro modo, los términos canibalismo, infanticidio de mujeres y asesinatos dictados por revelaciones oníricas también aluden a manifestaciones culturales que alguna vez fueron. Salvo un relativismo cultural tan yermo como un círculo cuadrado, hay determinados valores que se consideran lo suficientemente positivos para justificar su diseminación; la cuestión es cómo, y eso es lo que se está haciendo en el siglo XXI al reinterpretar la historia. Este es un problema conceptual parecido a aquel en que cae Appadurai (2007, pp. 145-146) al acuñar términos como *ideocidio* o *civicidio* para criticar que unos Estados sustituyan ideas de otros, o se promuevan los rasgos propios como civilizadores de otras nacionalidades. No se puede negar que esto suceda, aunque no del modo en que Appadurai lo expresa, como si expresiones tan tremebundas como *muerte de ideas* o *muerte de civilizaciones*, explicaran algo sólo por su combinatoria lingüística. Este tema

es retomado en la segunda parte de este capítulo, pues en planteamientos sobre el feminicidio aparecen problemas similares.

Jurídicamente distinto es el creciente papel de los grupos indígenas, asimilables a las categorías de grupo nacional, racial o étnico, y que, según la doctrina, en las fechas en que esto se escribe, también están protegidos por la Convención de 1948 (Bettwy, 2011, pp. 194-195). Pero ello es distinto a sostener que el término genocidio cultural conlleva el valor de considerar lo cultural como sagrado hasta el punto de ser protegido por el DPI. De hecho, interpretar esa idea de genocidio como la protección de cualquier manifestación cultural supondría que sus postulados se refutan a sí mismos, ya que el término no podría aplicarse a individuos que se opusieran a esa categoría… Para no cometer genocidio cultural contra ellos.

¿Por qué lo religioso sí y lo político no?

El tema de los grupos religiosos como conjuntos de individuos que comparten una fe en una religión histórica o que pertenecen a una secta duradera a lo largo del tiempo, también es problemático. Al parecer, la razón de que hayan sido incluidos en la Convención de 1948 –no así los grupos políticos– está todavía por resolverse por la filosofía del derecho. La argumentación jurídica acepta que habría las mismas razones para excluir a ambos grupos porque justifican su identidad en opiniones, aunque los individuos políticos puedan cambiar de grupo con más facilidad que los religiosos. Podría añadirse que las creencias religiosas han mostrado también más perdurabilidad que otros cuerpos de creencias. Por ejemplo, la persistencia de la fe ortodoxa en Rusia, a pesar de más de medio siglo de *gosateizm* o ateísmo de Estado en la Unión Soviética. Lo mismo ha sucedido en los países satélites excomunistas, como en la ortodoxa Rumania o en la católica Polonia. España sigue siendo mayoritariamente católica, a pesar de los cambios de gobierno de distinto signo político. Mientras unos regímenes políticos oscilan

entre liberalismo, socialdemocracia y otras variantes de izquierda y derecha, lo religioso ha mostrado una capacidad de transmisión y pervivencia difícilmente comparable. En esta perdurabilidad influyen los rituales religiosos, los cuales se extienden más allá de las personas en el tiempo y el espacio. En el tiempo practican ritos de iniciación en diferentes etapas de la vida del individuo, como el bautismo y la comunión. También en el espacio mediante la preservación y proliferación de lugares de culto y ceremonias que sacralizan el espacio público. Esto no ocurre en las ideologías políticas, salvo por imitación, y faltan siglos para comprobar si el liberalismo o el marxismo –las ideologías no religiosas más influyentes– serán tan perdurables como el cristianismo o el islam, las religiones con más fieles en el mundo.

Es cierto que tales argumentos refuerzan la inclusión de los grupos religiosos en la Convención de 1948, mas no invalidan la inclusión de los grupos políticos, aunque no de todos ellos. Como punto de partida, considérese que la idea de lo religioso para los intérpretes de ese texto legal es la de una ideología constituida que históricamente refuerza la pertenencia a grupos mencionados en el articulado, esto es, ciudadanos de Estados constituidos o minorías nacionales (grupo nacional), etnias culturales sin Estado (grupo étnico) o razas (grupo racial). Y que lo hace mediante rituales temporales y espaciales que frecuentemente se fusionan con lo nacional, lo étnico o lo racial. De hecho, si se piensa detenidamente, lo que puede percibirse en esos cuatro grupos protegidos es, antes que la idea de permanencia, la idea de *protoestado*. Es cierto que la exclusión del genocidio político por la Convención de 1948 se debió a un cálculo para aprobar el texto, no a un debate de principios para primar a grupos más estables sobre otros más cambiantes (Schabas, 2003, pp. 113, 139-140; Bettwy, 2011, p. 175). Pero resulta que a partir de cada grupo nacional puede proyectarse un Estado definido por su nación, etnia, raza o religión, pero no por su ideología. La palabra *ideología* se asume aquí como resumen de aquello que se proponía sustituir la base

ideológica que sostenía los otros criterios de nación, etnia, raza o religión, donde lo definitorio era una cuestión política –el comunismo, por ejemplo– y no otro criterio.

En este sentido, la Convención de 1948 sólo constató el estado de cosas… Hasta la aparición de la Unión Soviética y de sus émulos, momento en que empezó a generalizarse la aparición de Estados *también* definidos por cuestiones políticas. Como el caso del bloque comunista o los países divididos por criterios políticos: Corea del Norte y Yemen del Sur comunistas, frente a Corea del Sur y Yemen del Norte no comunistas; o incluso la República Federal Alemana, al oeste y la República Democrática Alemana al este. También actores no estatales posteriores que se definieron por los mismos criterios políticos, como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) o Sendero Luminoso de Perú. Algo había cambiado, entonces. No los incluyó la Convención de 1948 –muchos de esos hechos ocurrieron después de su aprobación–, pero desde la aparición del gobierno soviético ya existían otras ideologías no religiosas que podían beneficiarse también de su interrelación con lo nacional, lo étnico o lo religioso para generar un nuevo grupo protegido sin contravenir la Convención de 1948.

Estas cuestiones que lo legal zanjó caso por caso o con interpretaciones teleológicas, quedan por resolver. Así, no hay a la vista razones filosófico-jurídicas para excluir de la protección convencional a grupos que deciden escindirse de las instituciones del Estado –al menos *de facto*– estableciendo comunidades pararreligiosas como las socialistas utópicas, las anarquistas, etcétera, o las que tomaron el poder, como en la Unión Soviética. En este sentido, es sarcástico que haya persistido el mito de que los representantes soviéticos fuesen quienes se opusieron a la inclusión del genocidio político, cuando precisamente la existencia misma del Estado soviético justificaba con claridad la posibilidad de su inclusión.

En resumen, las ideologías pararreligiosas que presentan un corpus teórico sólido, que manifiestan la voluntad de extenderse

temporal y espacialmente, y realizan manifestaciones expresas con ese propósito, obteniendo así espacios de poder *de iure* o *de facto*, también podrían ser protegidas por la Convención de 1948.

Desde esta interpretación se comprende qué es lo decisivo en el debate sobre la exclusión de los grupos políticos. Lo que se plantearía si se aceptara proteger con el tipo penal de genocidio a todo grupo político es que éstos fungirían como bisagra entre lo efímero y lo permanente, permitiendo convertir a la humanidad en grupo a ser protegido en sí mismo (Schabas, 2003, p. 150), puesto que todo individuo pertenece o ha pertenecido alguna vez a algún grupo, sea o no de los cuatro protegidos. Con ello, la figura jurídica de genocidio acabaría caricaturizada, puesto que, según esa interpretación, todos los delitos de cualquier época y cometidos de cualquier modo que busquen destruir a cualquier grupo que exista serán genocidio. Con esto, la idea de genocidio se disiparía.

La cuestión de la intención del victimario y el etiquetamiento en sociedades percibidas como posgenocidas

Los debates sobre la intención del victimario imputado como genocida y sobre su percepción del grupo protegido también son relevantes para ayudar a responder la cuestión de por qué no todo grupo está protegido por la convención internacional. Téngase en cuenta que en la primera sentencia sobre genocidio dictada por un tribunal internacional, el caso Akayesu de Ruanda en 1998, el tribunal vaciló:

> El primer juicio sobre genocidio, en el caso Akayesu ante el TPIR [Tribunal Penal Internacional para Ruanda], intentó definir primariamente los grupos nacionales, raciales, étnicos o religiosos de una manera objetiva. Tras las críticas, el TPIR, el TPIY [Tribunal Penal Internacional para Yugoslavia] y también la CPI [Corte Penal Internacional], se apartaron de una determinación objetiva de los grupos protegidos bajo la

> Convención sobre Genocidio. En vez de ello, [se basaron] paulatinamente en una aproximación subjetiva, con énfasis en la percepción del perpetrador sobre el grupo de las víctimas (Lingaas, 18 de diciembre de 2015, p. 17).

Pero hoy se ha optado por el denominado criterio mixto, que considera aspectos objetivos, subjetivos y sociales. Esto significa que, al margen de cuestiones objetivas como rasgos hereditarios (para la raza), culturales (lengua y estatus jurídico de ciudadano) o la adscripción a una fe (religión), también puede tenerse en cuenta la percepción sociohistórica de la distinción entre exogrupo y endogrupo. Esto es así porque en la situación ruandesa los hutus y los tutsis compartían nacionalidad, raza, etnia y religión, pero aún se percibía una verdadera construcción social a lo largo de la historia que los diferenciaba, y no únicamente la voluntad estigmatizadora del autor del ataque (Schabas, 2003, pp. 416-418; Gil, 2016, p. 353). De hecho, el giro en la fijación de los rasgos se produjo por «la distribución de tarjetas de identidad que evidenciaban una "distinción permanente" entre grupos étnicos» (Bettwy, 2011, p. 183). Es en esta línea que Werle (2011, pp. 416-418) considera este criterio como *costumbre internacional*.

Por lo anterior se expone aquí una crítica al planteamiento de Daniel Feierstein (2016) sobre el genocidio político, ya que lo interpreta en el sentido amplio impugnado anteriormente. Una objeción tangencial es que achaca la falta de aplicación de la Convención de 1948 a que ésta protege únicamente a cuatro grupos (pp. 248-250). Parece olvidar que la relación entre ley y eficacia no se rige exclusivamente por la mayor o menor expansión de la punición. Ni siquiera los tipos penales más amplios, como el terrorismo, pueden impedir automáticamente los crímenes, mucho menos si interfieren cuestiones históricas y geopolíticas, como en cualquier genocidio. Es más, los Estados han ampliado el tipo penal de genocidio para incluir al grupo

político –como en Uruguay, Francia o Colombia, entre otros– y no por ello se ha producido una cascada de procesos penales para juzgar tales casos. La cuestión no es, pues, el tipo penal más o menos amplio, sino las condiciones políticas que supeditan a los posibles procesos: la impunidad que se aseguran los responsables, los cálculos geopolíticos para perseguir una conducta y no otra, las reglas de priorización para repartir recursos o el consenso sobre otras vías no penales para comprender hechos pasados, entre otros.

Además, parece ser que a Feierstein no le interesa mucho la distinción entre política y genocidio político, por un lado, y entre elemento subjetivo y móvil del delito por el otro. Todo genocidio, efectivamente, tiene una *intención* política. La palabra intención es importante en este contexto porque los motivos pertenecen al fuero interior del individuo. ¿Quién sabe los motivos (monomaníacos, estéticos, ideológicos y demás) que Hitler tuvo para acometer la aniquilación de los judíos? Sólo su intención es mensurable, igual que la constatación –por sus acciones– de que quería destruir a ese grupo como tal. Es decir, mientras los perpetradores inserten su conducta en el propósito de aniquilación, conscientes de que se proponen destruir al grupo protegido, se verificará la hipótesis de genocidio (Ambos y Böhm, 2013, pp. 77, 87 y 93). En otras palabras, en los perpetradores de ese crimen, la voluntad y la intención de destruir al grupo se funden, pero cuando la acción está en marcha sólo hace falta la intención del individuo para destruir total o parcialmente al grupo protegido. En esta línea, es evidente que esa intención irá necesariamente contra las instituciones políticas del grupo (Schabas, 2003, p. 28), entendidas como las que han elegido sus miembros para preservar sus rasgos definitorios (religiosos, raciales, etc.).

Pero ello es diferente a castigar como genocidio todo ataque contra cualquier grupo político, como lo propone Feierstein (2016). De hecho, su idea de genocidio es, en eso, canónica: la del único crimen que puede representar el mayor

mal supraindividual. Ni siquiera el crimen de lesa humanidad valdría para estigmatizar determinadas situaciones, por pensar sólo en términos de individuos. En esto se podría estar de acuerdo. Pero no con su propuesta de ampliar el término genocidio como capitalización del simbolismo del genocidio nazi (pp. 248-249). Según él, esta dimensión extrajurídica sería la adecuada para los «procesos de memoria» y, en general, para la «construcción de la memoria colectiva de las sociedades posgenocidas» (p. 252), puesto que la lógica binaria que, a su juicio, instaura la interpretación estricta de genocidio, legitima la perspectiva de los perpetradores del genocidio al considerar que existen grupos *puros* (nacionales, raciales, étnicos y religiosos) separados del exogrupo. Es una tesis sugerente, pero equivocada.

Lo que el mencionado Daniel Feierstein (2016) propone es que la ampliación de la definición de genocidio tendría las mismas consecuencias que él considera para sociedades que han vivido crímenes masivos. Que la modificación del concepto tendría consecuencias, es seguro; pero es indemostrable que tendría las imaginadas por el autor. Otra cosa sería confiar en que el término identidad, aludido en la «destrucción de las pluralidades identitarias en las sociedades en las que se implementa» (p. 254), se mantiene incólume. Es más, con el establecimiento de criterios para definir los grupos no se está diciendo que las víctimas tengan una identidad distinta a la de sus victimarios (p. 255), pues esa categorización ontológica no la puede establecer únicamente la ley, aunque sea una ley sobre genocidio. Lo que señala el DPI es que en algunas sociedades los ataques son perpetrados bajo consideraciones de división grupal, y esa división proviene de diferencias que son tanto objetivas como de percepción. Esto no repite ninguna *lógica binaria* del perpetrador, pues en la interpretación de Feierstein cualquier delito que entrañase un elemento subjetivo (terrorismo, delitos de odio, feminicidio) constataría esa *perspectiva de los perpetradores*. Efectivamente, esos crímenes buscan castigar la intención de instaurar una segregación por la violencia, llegando al extremo de la supresión de la víctima.

Por lo demás, si el lector ha seguido mi argumentación, la aplicación del genocidio a todo grupo político acabaría paulatinamente con el simbolismo que se busca con ese etiquetado. Así, para ampliar la interpretación del genocidio, porque los crímenes contra la humanidad no nos servirían ya –al haberse expandido, por ejemplo, por la vía del terrorismo, como reconoce con acierto Feierstein (2016, p. 261)–, se haría idéntico vaciamiento de contenido del genocidio… Todo para beneficiarse del simbolismo de un término que, con esa ampliación, perdería su simbolismo.

Cuestión distinta, como quedó dicho, es defender, por ejemplo, la ampliación del término genocidio en el código penal de un país –como el caso de Argentina, en el que piensa Feierstein– y aplicable sólo en el territorio de ese país y para los nacionales. Esta ampliación es discutible, pero la soberanía argentina lo permite. Sin embargo, su necesidad no parece tan evidente, pues hasta hoy sus defensores no lo han logrado. En cualquier caso, su aplicación retroactiva sería difícil, y mucho más difícil dar por sentada su aceptación por la comunidad internacional.

Feminicidio o los límites de la relación de un género con otro

En esta sección se aborda la regulación jurídica del feminicidio, la idea de grupo que le subyace y los problemas que supone establecer correspondencias automáticas entre ese término y el de genocidio.

Quienes postulan correspondencias entre los conceptos de feminicidio y genocidio tienen la pretensión evidente de que el primero capte un nivel de violencia cualitativa similar a la del segundo, posición enarbolada principalmente por autoras y autores de ámbitos no jurídicos.

Como quedó establecido en la primera parte de este capítulo, el término genocidio se empezó a discutir en foros jurídicos internacionales tras hechos de violencia masiva que causaron millones de víctimas en una escala temporal delimitada por la duración de la guerra misma. A partir de su aprobación en la Convención de 1948, el término pasó a los códigos penales

nacionales sin que se presentaran casos que hicieran necesaria su aplicación en las décadas subsiguientes, salvo casos de ancianos carceleros de campos de concentración, más por su simbolismo que por la afectación actual a las víctimas de esos crímenes. No fue sino hasta la década de 1990, cuando el andamiaje jurídico internacional para procesar casos de genocidio empezó a ser reforzado. Esto, a su vez, volvió a influir en las leyes nacionales y en los análisis sobre violencia masiva, de modo que el alcance del término se potenció, sobre todo en el contexto de los procesos contra dictadores de países iberoamericanos.

La evolución del término feminicidio ha sido distinta a la del término genocidio, pues no ha sido impulsado de arriba hacia abajo por expertos juristas, sino por redes militantes transnacionales encabezadas por sociólogos, antropólogos y otros especialistas de disciplinas afines. Esto explica que el término haya mantenido y mantenga aún una relación conflictiva con el derecho, por más que se pretenda incluirlo en los códigos penales nacionales. Sus promotores reconocen, por una parte, la necesidad de influir en el ámbito jurídico, pero se apoyan en conceptos de otras disciplinas, como la sociología. Sus diferencias con el DPI son grandes por la pretensión de que el nivel *internacional* del delito o medición de su estatus de gravedad se haga sin considerar los criterios históricos de tipificación de los crímenes internacionales.

En este trabajo se postula que para definir la naturaleza del feminicidio se debe partir de la aceptación de su carácter dual, pues el término puede ser invocado tanto en delitos comunes –como sería el caso del asesinato de cualquier mujer por cualquier hombre en cualquier momento– y en crímenes con estatus de gravedad especial por el modo de su comisión y por la intención que denotan. Tal es el caso de las series de asesinatos de mujeres que sugieren la existencia de un patrón criminal, lo que suscita la suposición de un *contexto feminicida*, por así llamarlo. El asunto es, entonces, definir el estatus de gravedad, lo que implica identificar lo cualitativo o el bien jurídico a proteger

con la figura de feminicidio, teniendo en cuenta que los defensores del término consideran insuficiente la aplicación de los agravantes penales del homicidio. Antes de examinar este tema, se describirá brevemente el origen y la evolución del término.

Origen del concepto de feminicidio

La socióloga Diana Russell (2006a) investigó los antecedentes del término feminicidio y documentó que fue utilizado por primera vez en el siglo XIX –en su versión inglesa, *femicide*, también *feminicide*– como designación del asesinato de mujer. La novedad introducida por la autora fue un giro en la definición: si el genocidio era el asesinato de uno o más individuos en tanto miembro(s) de un grupo nacional, racial, étnico o religioso, el feminicidio sería el asesinato de una o más mujeres por el hecho de ser tal(es) (pp. 75-76).

No existe una convención internacional que obligue a tipificar cualquier crimen de mujer como feminicidio, pero existe una regional al respecto, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belem do Pará en adelante)[2] (Organización de los Estados Americanos [OEA], 9 de junio de 1994), cuyo artículo 1º define la violencia contra la mujer como toda «acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado». Puesto que esta convención pretende regular la responsabilidad estatal, y dado que no existen tribunales internacionales que juzguen casos de feminicidios mediante la exigencia de responsabilidades penales individuales, hay que examinar las definiciones de quienes se ocupan del tema para comprender qué significa asesinar a una mujer por el

[2]Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, adoptada el 9 de junio de 1994 y puesta en vigor el 5 de marzo de 1995. Vinculante para México desde el 12 de diciembre de 1998.

hecho de ser mujer, o cómo categorizan el contexto feminicida. La ya mencionada promoción horizontal del término, entre pares y de abajo a arriba, a diferencia de la manera jerárquica en que se difundió el término genocidio, también ha influido en cómo los Estados encaran la tipificación del feminicidio.

¿Cómo conectar los asesinatos de mujeres como tales? Tipología de los contextos feminicidas

En 1990, Diana Russell y Jane Caputi definieron el *femicidio* como el asesinato de mujeres por hombres, bajo razones como odio, desprecio, placer o sentido de propiedad. Un par de años después, la misma Russell, esta vez con Jill Radford, sintetizó el concepto como asesinatos misóginos (2006a, pp. 76-77). Patsilí Toledo Vásquez (2012), explica que el concepto presentaba ya en su origen «una intención política: develar el sustrato sexista o misógino […] de estos crímenes, que permanece oculto cuando se denominan a través de palabras neutras como homicidio o asesinato» (p. 80).

De acuerdo con esta definición, el feminicidio no se circunscribe exclusivamente al ámbito penal –aunque sin abandonarlo, pues los discursos feministas siguen utilizando la retórica retributiva– y pasa a ser algo más amplio por el sentimiento de odio que concita en su caracterización, en una agravante que termina subsumiendo al resto de los elementos del delito. Según la misma autora, la dificultad de traducir el enfoque filosófico al campo jurídico penal ha provocado errores teóricos (Toledo, 2012, pp. 17-19). Sin embargo, podría decirse que esa dificultad en la teoría y en la legislación ha sido inversamente proporcional a la aceptación del concepto en las redes transnacionales, sobre todo en Iberoamérica. La popularización del término feminicidio, en su acepción en lengua española, se debió no solamente a la magnitud de crímenes contra mujeres como los de Ciudad Juárez (Chihuahua) y su capitalización simbólica, sino también por las características del movimiento

feminista en el subcontinente, por su capacidad de incidir políticamente a través de redes transnacionales académicas, la movilización de activistas forjadas en la lucha contra las dictaduras de países de Iberoamérica, y el uso del español como lengua común (Toledo, 2012, pp. 25, 420).

En México, Marcela Lagarde ha señalado que el concepto de feminicidio incluye un elemento que ella tampoco encuentra en la palabra femicidio: el odio a las mujeres, a lo que agrega la responsabilidad estatal por dejar impunes esos delitos (Lagarde citada en Toledo, 2012, p. 108). Esta línea de argumentación asume que la impunidad se explica por la prevalencia del *patriarcado* en las instituciones del Estado y en la sociedad en general. Se establece así una línea divisoria entre la atribución de responsabilidad al Estado y la atribución más general al patriarcado (pp. 109-111). Toledo (2012) ha propuesto que para dar viabilidad jurídica mínima al concepto, el asesinato de mujer por razón de género podría tipificarse como femicidio, mientras que los asesinatos impunes de mujeres por causas imputables al Estado podrían tipificarse como feminicidio (pp. 124 y 136).

No es difícil percatarse de que en estas ideas sobre el feminicidio hay algo más difícil de definir que el contexto genocida, una deriva de los conceptos de identidad y cultura que complica aún más la regulación legal del feminicidio: su imputación al patriarcado. La influencia de la criminología crítica en el nacimiento del feminicidio, según la consigna de que «el imperialismo, el sexismo, el racismo y la pobreza deben llamarse crímenes» (Felices-Luna, 2013, p. 191), contrasta con los principios del derecho penal liberal para restringir el poder del Estado. Si bien es cierto que el derecho puede incorporar leyes tenidas como injustas por segmentos de la población, y que la criminología crítica refuerza tales pareceres con argumentos extrapenales, no hay que perder de vista los impulsos opuestos de cada enfoque: uno busca restringir el poder del Estado y el otro expandirlo.

Esta contradicción conduce al discurso feminista a buscar una descripción más cualitativa del contexto feminicida, lo

que Rita Segato (2016) llama «desprivatización de los crímenes de género» (p. 140) a fin de justificar el salto de lo privado –individuo que mata a una mujer u homicidio– a lo público –agrupar los asesinatos de mujeres en un tipo común–. A continuación, se presenta una clasificación que sistematiza las posturas más conocidas al respecto y los comentarios críticos del autor:

1) Clasificación de la violencia contra las mujeres en una definición prexistente de crímenes de jurisdicción internacional como los de lesa humanidad o de guerra.

Como quedó aquí establecido, los Estados no están obligados a tipificar el feminicidio, salvo que la acción homicida sea tan sistemática que merezca ser equiparada con otros crímenes de jurisdicción internacional (Toledo, 2012, p. 160). Esta salvedad indica que no todo feminicidio puede activar la jurisdicción internacional. Queda la opción de juzgar los crímenes perpetrados contra mujeres como crímenes de lesa humanidad, de acuerdo con el Estatuto de la Corte Penal Internacional o Estatuto de Roma (ECPI), cuyo artículo 7.1h tipifica la «persecución por razón de género». Este artículo fue invocado con éxito en la década de 1990, principalmente en el Tribunal Penal para la Antigua Yugoslavia. Pero en realidad, aunque esta vía resuelve la cuestión de la inserción del contexto feminicida en la convención internacional, aplaza la cuestión filosófica, pues en vez de contestar la pregunta de si hay feminicidios que alcancen los umbrales cualitativos jurídicos y filosóficos del genocidio, toma un atajo legalista para tipificarlos como crímenes de lesa humanidad o de guerra.

2) Sustitución formal en foros internacionales del término de genocidio por el de violencia contra las mujeres, obviando impedimentos materiales.

Esta línea de razonamiento equipara feminicidio y genocidio, sustituyendo el segundo por el primero en tribunales donde el tipo genocidio sea aceptado sin mayor discusión. Diana Russell, inspirada en la Convención de 1948, sustituyó literalmente el tipo genocidio por otros de violencia contra mujeres (2006a, pp. 91-92). Sin embargo, ese

corta y pega deja sin responder la cuestión de cómo considerar al género femenino como grupo de la Convención de 1948, más allá del juego de palabras consistente en cambiar un término por otro. Apegarse a este formalismo sin discutir el fondo de la cuestión es como un brindis al sol, de nula aplicación pero influyente como recurso retórico para barajar la cuestión con palabras distintas, como, por cierto, ocurre con el concepto de juvenicidio.

De un modo un poco más elaborado, Marcela Lagarde demandó infructuosamente en México adicionar un artículo al CPF que incluyera la destrucción de grupos de mujeres. Pero su distinción entre endogrupo y exogrupo fue difusa: «el que con el propósito de destruir, total o parcialmente a uno o más grupos de mujeres por motivos de su condición de género, perpetrase por cualquier medio, delitos contra la vida de las mujeres pertenecientes al grupo o grupos» (Lagarde citada en Toledo, 2012, pp. 249-251). Una variante sería la idea contenida en el término *femi-geno-cidios* [¡*sic*!] de Segato (2016, pp. 85, 128-135, 146, 149). Este término, en sintonía con la pretensión de Russell de hacer como si el término feminicidio existiera en el DPI, choca con los casos históricos conocidos de genocidio: oleadas de violencia homicida en períodos breves, premeditadas con la intención de destruir a un grupo humano como tal, en contraste con términos ambiguos como *tácticas de genocidio* (Monárrez, 2009, p. 292). Los mismos argumentos son repetidos al pretender robustecer el flanco internacional, como si la indignación moral y la adjetivación fulgurante e hiperbólica pudieran activar un mecanismo de registro automático en el DPI mediante el manido recurso de la *apropiación*.

La reinterpretación del papel de la mujer en la historia es absolutamente válida. Sin embargo, al vaciar de contenido un concepto como el de genocidio hasta convertirlo en su contrario, se incurre en arbitrariedad. Al despojarla de algún elemento esencial, como la intención genocida, la hipótesis de genocidio no se verifica. Esto no significa creer que el Derecho esté especialmente blindado contra ese tipo

de apropiaciones, pero se podría preguntar a quienes hacen ese vaciamiento qué sucedería si la apropiación se aplicara bidireccionalmente como, por ejemplo, definir la opresión como *no opresión*. En este aspecto, los malentendidos sobre el DPI son abundantes, pero el presente excurso no puede convertirse en una impugnación de todo lo escrito al respecto, más aún si algunas autoras han hecho tanto por investigar y visibilizar los crímenes que pugnan por castigar. Sin embargo, aunque sea brevemente, es necesario tener en cuenta puntales ineludibles para comprender el DPI.

Así, no todo crimen grave, aunque escandalice moralmente, es por sí mismo internacional. También es imprescindible medir la complicidad del Estado, porque no es lo mismo participación directa que instigación, o tolerancia que negligencia. En toda ley penal esas conductas tienen distinta punición. Por lo demás, un crimen de odio no es sinónimo de crimen internacional. Por ejemplo, publicar panfletos antisemitas o golpear a un individuo de otra raza pueden ser crímenes de odio, pero sería desproporcionado apelar a la comunidad internacional para castigarlos. Es por eso que, aplicada al DPI, la técnica de la apropiación es más una redistribución del término utilizando conceptos que ganaron su prestigio en otros foros más exigentes para –reformulados desde los postulados de quien se apropia y significando otra cosa– repartirlos entre los afines ideológicamente con el beneficio de una denominación que ya no significa tal.

3) Creación de un elemento contextual del feminicidio análogo al de los crímenes de lesa humanidad, omitiendo el elemento político.

Marcela Lagarde también ha intentado vincular la idea de feminicidio con los delitos la lesa humanidad apelando a un elemento contextual específico de la violencia contra la mujer. Para ello propuso en 2009 un proyecto de iniciativa de ley federal en México sobre crímenes de género, donde enlistó una serie de conductas similares a las tipificadas por el artículo 7 del ECPI como homicidio, desaparición forzada y otras, cometidas en contextos «donde de manera

recurrente se hubieran venido cometiendo estos delitos», aunque diferenciándolas del genocidio por no considerar importante la finalidad de la acción (Lagarde citada en Toledo, 2012, pp. 238-242). La definición resultó en un tipo híbrido que utiliza la idea de contexto de los crímenes de lesa humanidad, pero restringida a un espacio de crímenes, aunque éstos no tengan relación entre sí. Más aún, no planteó la cuestión de la participación del Estado como agente directo ni como promotor de tales contextos –el llamado elemento político en los crímenes contra la humanidad–, estableciendo en su lugar una relación de causalidad indemostrable ante un tribunal. La iniciativa no fue aprobada y, dicho sea de paso, el crimen de lesa humanidad no está regulado por el CPF de México, pese a la vigencia del ECPI en el país.

4) Descripción de contextos de subordinación de la mujer por el hombre como política de Estado.

Un camino probablemente más sólido para clasificar el feminicidio como delito internacional sería la acuñación de conceptos originales que expresasen la violencia contra la mujer más allá del ámbito doméstico, enfatizando, por ejemplo, contextos específicos donde políticas públicas activas o de tolerancia evidencien su rol subordinado. En este sentido, Diana Russell ha denunciado la transmisión de enfermedades (en este caso VIH) en Sudáfrica, de donde ella misma es originaria. Ahí, la sumisión generalizada de las mujeres a relaciones sexuales que ponen en riesgo su salud provoca muchos casos de contagio, evitables con prevenciones elementales. A partir de esta realidad, la autora postula la existencia de una «relación causal entre sexismo y dominio masculino, mutilación genital, violación y la epidemia del SIDA» (2006b, p. 221). La transmisión de la enfermedad es delictiva, sin duda, y sus proporciones sociales son enormes. Lo discutible es si la tolerancia o la ineficiencia del Estado ante este problema pueden encararse exclusivamente desde lo penal, o siquiera desde el DPI. De cualquier manera, el planteamiento de Russell es una manera novedosa de delinear un contexto feminicida, abriendo así camino para tipificar jurídicamente esos riesgos.

Por añadidura, la cuestión no puede dejar a un lado que si se califica como *feminicidio en masa* esa situación y otras –como el infanticidio de mujeres–, la sumisión de la mujer como política de Estado en algunos países musulmanes y otras políticas similares, sean *de iure* o *de facto* (Janssen-Jurreit, 2006, pp. 153-165), se está sosteniendo también una responsabilidad de proteger (R2P). Es decir, se abre la opción de que otros Estados puedan intervenir para garantizar los derechos de las mujeres víctimas de una sumisión promovida por el Estado feminicida. El grado de esa intervención para hacer valer esos derechos, estará relacionado con la gravedad con la que se dote a esos contextos de sumisión de la mujer como política de Estado.

5) Asesinato de mujeres por ser mujeres con intención deliberada o paradigma Lépine.

Caputi y Russell (2006) aducen el caso de Marc Lépine o Gamil Rodrigue Liass Gharbi, ciudadano canadiense que asesinó a 14 mujeres en 1989 con la intención explícita de manifestar su odio contra el género femenino (pp. 53-55). Aunque actos así son incontestablemente terroristas e ilustrarían una ideología basada en los postulados denunciados por ambas autoras, la búsqueda de casos similares se topa con que en los asesinatos de mujeres las víctimas no suelen ser intercambiables, ni desconocidas para el asesino, que no las ataca en tanto miembros de un grupo o género, sino como personas cuya identidad propia le es conocida, generalmente como pareja o expareja (Toledo, 2012, p. 184). Toledo debilita su propio argumento al sostener que si alguien mata a su pareja está mostrando que cualquier mujer que hubiese estado en tal condición habría sido asesinada también, argumento que recuerda los esforzados ensamblajes conceptuales de Appadurai, algo así como no hay asesinatos privados de mujeres porque cualquier asesinato de éstas revela un *ideocidio* de la idea de mujer. Esta generalización es obviamente indemostrable.

El uso del caso Lépine como paradigma postula la existencia de individuos o grupos de individuos movidos por el odio indiscriminado a las mujeres por ser tales. Ello

conduce a la pregunta de cuáles son los parámetros desde los que se está construyendo ese fantasmagórico *enemigo de las mujeres*, si en la mayoría de casos, insistimos, más que un desconocido representante del patriarcado y que ve en cualquier mujer a alguien a quien violentar, se trata de un individuo del entorno –pareja, conocido– de la víctima. Parece más bien una construcción similar del *otro* en el vaivén entre monstruosidad y pureza que en el pensamiento penal contemporáneo apuntala, por ejemplo, la figura del depredador sexual de niños, mitificado como alguien desconocido cuando suele ser de su entorno (Ramos, 2012, pp. 200-202, 206, 210-215).

6) Conexión de feminicidios por cometerse en un orden patriarcal.

En esta idea la comisión de feminicidios ocurriría en contextos mucho más abstractos que los del paradigma Lépine, pues todos se explicarían como parte de un *orden patriarcal*. Antes de enfocar este punto, se considerará una tesis similar menos abstracta, la de violencia estructural. Como explica Julia E. Monárrez (2009), siguiendo a Caputi, en contextos como Ciudad Juárez –al menos en el período de su análisis, situación que podría extrapolarse hoy a otras partes del país, como al Estado de México–, los crímenes contra mujeres ocurrirían dentro de un «sistema de supremacía masculina [capaz de implantar] una forma de terrorismo patriarcal» (p. 45). Sería una política supraindividual (a diferencia del individualismo del paradigma Lépine) e implícita (distinta a los casos citados de infanticidio, etcétera, y demás políticas de Estado explícitas), pero que instauraría una dialéctica entre el victimario (asesinatos) y contexto feminicida (construcción cultural patriarcal). La prueba sería la firma o impronta que esa construcción cultural inflige en el cuerpo de la víctima a través del victimario (Monárrez, 2009, pp. 49, 62-63). Esta dialéctica entre victimario y contexto articularía la sistematicidad de asesinatos de mujeres, cuyas pruebas o indicios serían elementos tales como «la relación inequitativa entre los sexos [y] la pasividad y la tolerancia de un

Estado masculinizado» (Monárrez, 2009, p. 86). Tales contextos –prosigue el argumento– permitirían distinguir esos feminicidios de los crímenes perpetrados en ámbitos privados (Monárrez, 2009, pp. 95-96). En esencia, este contexto feminicida no se trataría de una *voluntad de indistinción*, esto es, de presentar las autoridades como crímenes desconectados o con móvil exclusivamente privado (Segato, 2016, p. 145). Más bien consistiría en la generalización de conductas que ponen en peligro a toda mujer que se encuentre en ese contexto.

La interpretación de Monárrez está muy vinculada con los asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez y abrió perspectivas para investigar la relación entre feminicidio, impunidad estructural y macroviolencia, aunque se pueda disentir de las relaciones de causalidad que se establecen entre esas variables. Sin embargo, la atribución de esos crímenes a un orden patriarcal ha generado una eclosión de metáforas que instauran una ficción en la que algunos autores parecen discurrir muy cómodos: feminicidio como *solución final* (en el sentido de la *Endlösung* nazi), familia nuclear como minicampo de concentración, maridos como guardias de tiempo completo o esposas prisioneras (Russell, 2006c, p. 349). En esa misma línea de desproporcionalidad se incluyen, como cualquier acto contra una mujer que finalice en muerte, desde la tortura o la esclavitud, al incesto, pasando por la heterosexualidad forzada o la cirugía cosmética (Caputi y Russell, 2006, pp. 57-58). Russell volverá a intentar acotar el tema. Reconocerá haber elegido el término feminicidio para que los crímenes contra mujeres sean reconocidos y unificados mentalmente, no materialmente, y habla de promover la idea de continuidad cuando diferentes conductas acaban en muerte de mujeres (2006d, p. 58). En contra de esto estaría Toledo (2012), para quien esta argumentación «resta parte importante del peso político y utilidad práctica» al término feminicidio (pp. 117-118).

La polémica no es ociosa. La posición de Russell implica una casuística que no sólo sugiere una *ortopraxia* o control de las decisiones cotidianas, sino que deduce un monismo

cultural donde el orden patriarcal explicaría toda violencia sobre toda mujer. Ello denota la idea de un contrato fundador de la sociedad entre hombres para subordinar a las mujeres (Toledo, 2012, p. 34), implícito y previo a la idea de contrato social. Este neocontractualismo puede criticarse desde una teoría coherentemente contractualista, como la neokantiana, y desde posiciones distintas al contractualismo, en las que se sitúa este trabajo.

Sobre la base del neokantismo (Tesón, 1993, pp. 655-657) se puede argumentar que el orden internacional y el Estado están formados por tantas fuerzas que no es posible reducirlas para formular un contexto patriarcal feminicida como el referido por las mencionadas investigadoras. Como es evidente, las instituciones señaladas como patriarcales ofrecen foros y procedimientos legales para ventilar y procesar los casos aducidos, los cuales son usados por las feministas mismas, quienes, por cierto, no han aclarado aún su posición sobre el Estado. A veces lo impugnan en su totalidad y otras veces tienden a investir las estructuras elementales a las que apelan (comunidad, tribu, individuo) de potestades superiores a las del Estado mismo.

Pero además, no existe contrato sexual previo al contrato social porque ninguno de ellos ha existido, salvo como metáforas retroactivas. La subordinación de las mujeres, generalizada en las primeras sociedades, pronto se desdibuja en otras categorías (guerreros y población, propietarios y no propietarios, nativos y extranjeros), con relaciones cambiantes desde posiciones de poder asimétricas, donde redes socioespaciales que se superponen e intersectan componen las sociedades (Mann, 1991, p. 15). De hecho, las expresiones «opresión, subvertir el orden social, dominación y subordinación sistemática de la mujer por parte del hombre, estructura social patriarcal y […] opresiva» (Toledo, 2012, pp. 35, 40), delatan una relación más que patente con el marxismo (clase, lucha de clases, objetivo final de solución de contradicciones, etcétera) y, antes que servir como herramientas del análisis objetivo, son usadas para hacer una reinterpretación sesgada de la historia con objetivos políticos.

7) Feminicidio como fenómeno escatológico.

Aquí entran dos perspectivas distintas pero relacionadas entre sí, que dan al feminismo y al feminicidio un trasfondo de *fin de los tiempos,* como símbolo del agotamiento de los valores que han sostenido el orden político. Se puede comenzar con el enfoque de la teóloga feminista Mary Daly y posteriormente considerar las tesis de Rita Segato para intentar mostrar el fondo teológico que tienen en común.

Emmanuel Taub sugiere que el genocidio es un crimen que manifestó la crisis de las identidades nacionales, generando a su vez una reacción estatal violenta contra la diversidad nacional o étnica dentro de un mismo Estado. Según su argumento, el feminicidio estaría gestando un cambio de las identidades individuales, lo que, a su vez, estaría provocando una reacción violenta pero descentralizada, es decir, a diferencia de los hechos que dieron lugar a la acuñación del término de genocidio, no monopolizada por el Estado: «Un hecho alarmante es que el femicidio, a diferencia de las prácticas genocidas, ya no se dirige desde el poder del Estado hacia sus ciudadanos, sino que nace en el propio estrato social» (Taub, 7 de mayo de 2017, párr. 11). La tendencia a interpretar el feminicidio con parámetros individuales en vez de los parámetros precedentes de lo imperial y lo estatal es discernible en las extrapolaciones de la definición de los crímenes de lesa humanidad (Pérez Caballero, 2017, pp. 113-114). Pero la cuestión es cómo categorizar esos cambios.

Mary Daly (1973) propone la existencia de una relación entre el orden católico y una serie de valores del género masculino que habrían penetrado en los campos teológico, político, económico, científico y moral (*moral fálica* en su expresión). Frente a ello propone adoptar un enfoque feminista en cada uno de estos campos (teología feminista, política feminista, ciencia feminista, etcétera). Esta reinterpretación totalizadora tiene mucho que ver con las vulgarizaciones soviéticas de las llamadas teología proletaria, ciencia proletaria, etcétera, en oposición a la teología burguesa, la ciencia burguesa y demás. Daly (1987) lo aplica también

a conceptos como fraternidad, a la que postula llamar *sisterhood* (sororidad), con una clara base religiosa secularizada. Este holismo adjudicado a lo masculino –como tiempo atrás se adjudicaba a la burguesía– se percibe en definiciones como la que Daly plantea para el *ginocidio* o fin último del patriarcado global: la destrucción planeada e institucionalizada, espiritual y corporalmente, de las mujeres; el uso deliberado de medidas sistemáticas (asesinatos, heridas corporales y mentales, condiciones de vida insoportables, prevención de nacimientos), encaminadas a la destrucción de las mujeres como fuerza política y cultural, a la erradicación de la religión y el lenguaje femenino/biológico y, en última instancia, al exterminio de la Raza de las Mujeres y de todo ser Elemental, modelo de todo genocidio o destrucción sistemática de cualquier grupo racial, político y cultural (1987, p. 77).

Así, la idea de humanidad, de por sí brumosa, es convertida en la idea de un *patriarcado global* que actúa universalmente. La idea de Dios es convertida en una alianza de *todo hombre en todo momento*, sustanciada en lo masculino, para erradicar a *toda mujer en todo momento* como representante de lo femenino (Sokal y Bricmont, 1999, pp. 22-23). Estas ideas perseveran en hacer conexiones entre alguna dimensión «cósmica» y la mujer idealizada (p. 128). Entre la *New Age* y la mercadotecnia religiosa –como ejercicios de vaciado de conceptos para extender más fácilmente su *idea cáscara*–, el mecanismo viene de décadas atrás, similar a la práctica que Sokal y Bricmont encontraron en textos posmodernos que malinterpretan conceptos científicos. Pero la mixtificación de Daly busca actuar sobre conceptos jurídicos y de las ciencias sociales.

Rita Segato (2016), por su parte, argumenta a partir de una variante no teológica y menos brumosa, pero basada en una escatología similar. El presente análisis toma una serie de conferencias impartidas por ella misma entre 2006 y 2016. Resumiendo su posición: el marco promotor de feminicidios no sería el patriarcado global como heredero del catolicismo, sino Occidente. Su impugnación de

la tríada patriarcado-colonialismo-modernidad delata el trasfondo escatológico de su postura. Según se entiende, esta tríada se resume en una violencia sexual que busca consolidar el orden de poder del patriarcado, cuyas prácticas mafiosas extractivas o tributarias, coyunturales o estructurales, operan de diversas formas, pero que tienen en la violencia expresiva su versión más extrema para instaurar en última instancia una pedagogía de la crueldad (pp. 18-21). Desde este punto de partida, el quid de la cuestión no sería sólo el afán de control sexual que ello entraña, sino el poder, que se presentaría a sí mismo en uno u otro envoltorio. Segato no enfatiza la desigualdad, sino el poder, la *dueñidad* o el señorío, terminología de inspiración nietzscheana que la lleva a sostener afirmaciones como que el fundamentalismo islámico es una versión occidentalizada del Islam y que la modernidad es «una gran máquina de producir anomalías» (2016, pp. 17-18, 24). Con estas formulaciones, Segato plantea una filosofía de la historia que es contrapunto casi simétrico de la teología política de Daly, y en la que el mundo se encontraría en una *fase apocalíptica del capital*, en un *gran naufragio* y, a fin de cuentas, en la *etapa apocalíptica de la humanidad* que conduce a la *refeudalización* de personas y territorios. De hecho, Segato habla de *rebaño*, según la tesis platónica de que «la ciencia del político es de las que se dirigen a rebaños sin cuernos» (Platón, 1872, p.10). Los términos que la autora utiliza están casi fundidos, pues «[el] territorio […] está dado por los cuerpos», y dan lugar a una *segunda realidad*, frente a la que emergería el «principio de una nueva era, la cual […] ya está dando señales», una «epifanía de una nueva era» para abandonar la «prehistoria patriarcal de la humanidad» (Segato, 2016, pp. 21, 26, 31, 69, 101, 137, 143). El sujeto revolucionario que encarnaría las contradicciones de esta nueva era no sería el proletario, sino la mujer, y no cualquiera de ellas, sino la no-blanca, la no-propietaria e iletrada, modelo que *feminizará* al resto de la humanidad en el sentido de que debilitará, convertirá en vulnerables y prescindibles a todos los hombres. Para

esta posición, las mujeres «mostramos el rumbo y hacemos la historia, que es de nuestra mano que la historia camina y ha caminado» (pp. 94, 104).

¿Qué significa todo esto? ¿Qué significa el término *segunda realidad*? Segato admite que éste proviene de la idea de *segundo estado* de Giorgio Agamben, que alude al vaciamiento sistemático de las instituciones en regímenes como el nazismo (pp. 45-46, 50). Aunque ella previamente usó este último término para conceptualizar los feminicidios de Ciudad Juárez, ahora considera que la segunda realidad explica mejor lo que intenta transmitir (pp. 51 y 75). Ciertamente, el término abre muchas interrogantes políticas para México, cuya exploración es sin duda pertinente: el vaciamiento institucional deliberado, la ambigüedad como política de Estado, el modo en que organizaciones criminales utilizan los rescoldos del discurso contrainsurgente para promover objetivos locales, y otras características de la violencia en este país.

Pero no parece que el término segunda realidad resulte útil para tal propósito. De hecho, parece contradecir la idea de Estado que la propia Segato asume. Si más adelante califica al Estado como *siempre patriarcal* (p. 106), ¿qué añade la idea de segunda realidad al análisis sobre el patriarcado, aparte de una pátina psicologista? Esta exuberancia de conceptos –según el lema de *cada pueblo, o cada cultura, o cada edad, o cada individuo, una manera de nombrar*– conduce a acertijos que recuerdan la manera en que ciertos usos de la lengua alemana ensamblan palabras hasta la pedantería. Así, Segato no solamente mencionará el término *juvenicidio*, del que me ocuparé luego, sino que a partir de la capacidad de cualquier identidad para generar su crimen, muestra posibilidades combinatorias inmensas, tales como *amefricajuvenifemigenocidio* (p. 22). Esa eclosión terminológica se ve en ámbitos de similar espectro ideológico, como *Antropoceno*, *Entropoceno*, *Negantropoceno*, *Capitaloceno*, *Plantacionoceno* o *Chthuluceno* (Tisselli, 2017), conceptos que por fiarlo al mito de la originalidad, más que al cuidado de la definición, se

enfrentarán probablemente a una obsolescencia programada o a quedar reducidos a un lenguaje para los iniciados en su oscuridad.

Pero la crítica aquí presentada no se detiene en esta logomaquia, sino que busca examinar la interpretación de lo patriarcal, lo colonial y la modernidad que subyace en la filosofía de la historia de Segato. Esta puede resumirse en el intento de reducir fenómenos plurales a camisas de fuerza teleológicas. Un análisis comparativo bastaría para mostrar el error de su esencialismo. En principio, los órdenes patriarcales no son homogéneos. Es dudoso que la potestad del *paterfamilias*, con la que este rol, como el de un magistrado o un patrón, estaba protegido con la figura de los crímenes atroces, al arbitrio del juez, indeterminado pero tendente al castigo ejemplar (Théry, 2017, p. 87-89) sea equiparable a las analogías con las que Robert Filmer intentó justificar en el siglo XVII que todo padre de familia es rey en su unidad doméstica, y que todo rey es un padre de familia para sus súbditos (1680, pp. 13-24). Del mismo modo, hablar de un solo tipo de colonialidad, cuando imperios han operado de manera distinta, también empobrece el análisis, y del mismo modo presentarlo como una sola cara siempre depredadora (Bueno, 2000, pp. 16-17, 85, 191-193) parece ignorar la relación entre imperio, Estado e individuo. Con esos mimbres tampoco parece fiable lo que pueda decirse sobre la modernidad, una división temporal que nubla más que aclara.

En esta línea de argumentación, Rita Segato propone como solución a su segunda realidad un regreso a la comunidad, principalmente la doméstica. Pero resulta que su idea de comunidad se asemeja demasiado a la que se tenía a finales del siglo XIX y principios del XX: la comunidad como ámbito opuesto al Estado basado en el cálculo y la racionalidad, que entonces tenía el nombre despectivo de *cerebralización* (Graf von Krockow, 2001, pp. 69, 75). El mito de lo comunitario en Segato se funde con lo doméstico y apunta hacia una *domesticación de la política*, como si, a la manera de Heidegger, debiéramos conservar el

pensamiento dentro de un vaso o algún otro recipiente doméstico. Pero ella va más allá: lo comunitario renacería en el cuerpo mitificado de la mujer (2016, pp. 24-27, 31), lo que devela un misticismo laico indiscutible pero irreal.

La expresión misticismo laico se usa aquí en el sentido de que: «el discurso [místico] intenta producir efectos mentales que no son puramente estéticos, pero sin apelar a la razón; laico, porque las referencias culturales […] no tienen nada que ver con las religiones tradicionales y son atractivas para el lector moderno» (Sokal y Bricmont, 1999, p. 51). En realidad, el ámbito doméstico no es algo dado, es construido, como lo estatal.

Juvenicidio o los límites en la relación de una generación con otra

Las taxonomías descritas y analizadas en la segunda parte de este capítulo sugieren que la medición de la violencia feminicida se hace con conceptos que no necesitan ser probados en ámbitos tan rigurosos como el penal y en los foros internacionales. La identificación del grupo o grupos afectados por la violencia es en realidad una etiqueta preconcebida de víctimas y victimarios, sin importar las contradicciones e inconsistencias en que se incurra al enunciarla. Tales concepciones exhiben una tendencia a enfatizar aspectos culturales e identitarios, lo que permite que cualquier grupo se sienta autorizado a describir su propio contexto de violencia según razones morales, políticas, raciales, estéticas u otras. En esta tercera parte se abordan los problemas de perseverar en tal enfoque, ahora en relación con la idea de juvenicidio.

Origen del concepto de juvenicidio

El concepto de juvenicidio es reciente, por lo que carece del recorrido dogmático penal del genocidio y de las sutilezas y vértigos doctrinales del feminicidio. En México, ha sido desa-

rrollado en retroalimentación con los análisis sobre la violencia en el país, a partir de casos emblemáticos como los de Ciudad Juárez y especialmente, Ayotzinapa, los cuales han potenciado la percepción de hechos en los que muchos jóvenes han sido víctimas, victimarios, o ambas cosas. La horizontalidad en la que ha discurrido la discusión del término, mayor que la del feminicidio, ha resultado también en interpretaciones dispares, aumentadas por el hecho de que entre los partidarios del término hay poco o nulo interés en plasmar su tipificación en leyes penales y mecanismos procesales.

El término está asociado, como se sabe, a la obra del sociólogo José Manuel Valenzuela, académico de El Colegio de la Frontera Norte (El Colef) (Valenzuela, 2015b), pero el primero que lo utilizó en México fue Víctor Quintana, académico vinculado a un partido de izquierda, a raíz de múltiples asesinatos de jóvenes en Ciudad Juárez (Turati, 2010; Vega y Rivera, 2016, pp. 3-5). Otros autores encuentran su origen en el antropólogo italiano Massimo Cavennaci, quien escribió en 1999 sobre contraculturas juveniles como *culturas exterminadas*, si bien su enfoque es más filosófico que político (Feixa, Cabasés y Pardell, 2015, pp. 236-237). Anecdóticamente, pero concentrando las mismas pasiones del término, he encontrado la mención (*juvenicide*, en francés) en una canción del grupo Kabal (1998), liderado por el rapero D' de Kabal, francés de origen antillano. El sustrato común con el martiniqués Franz Fanon –quien suscribiría la afirmación de que «el imperialismo, el sexismo, el racismo y la pobreza deben llamarse crímenes»– aparece en letras como *On t'a menti*, *On n'est pas fan de Nicolas*, *Hulot, ni du Che Guevara*, *Nous c'est Génération Fanon* (D' de Kabal, 2008, canción 6).

Características de la perspectiva de los jóvenes como grupo

La tesis del juvenicidio en el contexto mexicano plantea la idea de que un conjunto o segmentos de individuos son precarios –en el

sentido de la idea de *nuda vida* de Giorgio Agamben–, por lo que existirían condiciones para su eliminación. Pero la argumentación sobre una *subalternidad extrema* bajo *relaciones políticas dominantes* que precarizan a «grupos sociales […] donde devienen vidas […] sacrificables» (Valenzuela, 2015a, pp. 38-39), tiene un claro origen gramsciano. Los jóvenes serían la porción más expuesta de esos segmentos prescindibles (Valenzuela, 2015b, pp. 17, 24). De ahí la necesidad de acuñar un concepto que evidencie ese problema. El modo de hacerlo sería señalando los «asesinatos sistemáticos de jóvenes, atentados a la vida digna de jóvenes y representaciones mediáticas y formas simbólicas de señalamiento» (Muñoz, 2015, p. 132). En este enfoque no hay necesidad de demostrar la sistematicidad de los crímenes en ningún plano jurídico; basta señalar las políticas públicas que no consideran la evitación del juvenicidio o que, en algunos casos, lo estarían promoviendo. Una influencia indirecta de este enfoque sería la del jurista argentino Eugenio Raúl Zaffaroni por su idea del *genocidio por goteo* (Zaffaroni, 2015, pp. 186-187, 202-207). Se trataría, en línea con el ya mencionado autogenocidio, de asesinatos relacionados únicamente por su ubicación en un mismo contexto económico o, incluso, histórico, perspectiva afín a algunas tipologías del contexto feminicida, pero cambiando a las mujeres por los jóvenes. Las tesis sobre juvenicidio parten de que la precarización tiene un origen económico, ya que es indisociable de la violencia estructural y del neoliberalismo (Valenzuela, 2015a, pp. 160-161). Tales tesis parecen una versión de la necropolítica o gestión de la muerte, pero reconociendo la relación con la biopolítica y la dificultad de entenderlas separadamente (Reguillo, 2015, pp. 62-63).

La principal diferencia de las tesis del juvenicidio con las del genocidio parece ser la extrapolación de una situación excepcional de violencia –un *modus operandi*– a un *modus vivendi*, el denominado *orden adultocrático* (Valenzuela, 2015b, p. 28). No se trata de la conocida situación en la que conviven adultos y jóvenes en posición subordinada o más débil, sino de la combinación de esta situación normal de la vida social con las políticas

neoliberales y la infiltración de los aparatos del Estado por grupos criminales o la complicidad con ellos, todo lo cual aumentaría el riesgo de ser joven. La relación entre el proclamado orden adultocrático, las víctimas y los victimarios, y la persistencia de la idea de firma o cuerpo-territorio (Valenzuela, 2015b, p. 29), parece ser una trasposición mimética del monismo cultural de algunas propuestas de contexto de feminicidio al grupo de los jóvenes que ya hemos visto.

Sin embargo, hay un giro de calado que incluso impide construir una idea de intención, como la que se veía con claridad en el genocidio y un poco más sutilmente en el feminicidio. Si la determinación del elemento subjetivo de la intención en las acciones encaminadas a destruir a un grupo nacional, racial, étnico o religioso, es de por sí difícil, y si la dificultad aumenta al tratar de demostrar el feminicidio o asesinato de mujer por el hecho de serlo, en el juvenicidio el aspecto del *asesinato como tal* se obvia, salvo como indicio de factores de otra naturaleza. Más que un ánimo juvenicida, lo que esta doctrina denuncia es un *estado de ánimo adultocrático* que estigmatiza al segmento juvenil precarizado para controlarlo o eliminarlo con más facilidad. La estigmatización –palabra talismán en la terminología de las tesis juvenicidas– poseería una base estructural universal con rasgos de cosmovisión –la identidad adulta contra la identidad del joven o del niño–, la cual actúa mediante prejuicios y estereotipos, delinea el carácter desechable de los jóvenes e infunde un sentimiento de temor a ellos (Valenzuela, 2015b, pp. 19-20).

En esta misma línea, Rossana Reguillo (2015) define el juvenicidio como «muerte sistemática en función del valor del cuerpo joven, valor que aceita la maquinaria de la necropolítica» y que podría medirse en términos positivos –el cuerpo como ganancia– y negativos –el cuerpo como desecho tras extraerle la ganancia–, en una «operación cotidiana de un sistema sustentado en la administración de la muerte» (p. 68). Así, la precarización previa o *delito de portación de rostro* (Valenzuela,

2015a, pp. 172-174; Valenzuela, 2015b, p. 21) tendría como último paso, extremo, la muerte.

Hay varios puntos cuestionables en estas ideas, pero antes de encararlos se reconocerán sus puntos fuertes por las preguntas que abren. El primero es la horizontalidad de la construcción y difusión del término, mucho mayor que la del feminicidio. Su origen colectivo abre mayores posibilidades de observar y participar en el debate, lo que puede resultar en la elaboración de un contradiscurso sobre la violencia en México. Además, es positiva la voluntad de captar una excepcionalidad que complemente o supere los mantras oficiales o convencionales sobre seguridad pública e implementación de la ley, al poner sobre la mesa el fracaso de los canales institucionales mexicanos en materia de seguridad e implementación de la ley.

Crítica de la idea de juvenicidio

Una vez reconocidos los aspectos positivos de la acuñación y difusión del concepto de juvenicidio, se examinarán sus flancos débiles o problemáticos que lo hacen difícil no solo de traducir jurídicamente, sino de sostener filosóficamente.

1) La cuestión del victimario. La idea de juvenicidio carece de una teoría sólida del Estado. En concreto, ni sobre qué son los Estados, ni sobre los rasgos del Estado mexicano, lo que resulta paradójico cuando son precisamente los rasgos de la institucionalidad mexicana los que se supone que estarían promoviendo esas formas de matar. Si a esto se añade la dificultad de categorizar a los actores no estatales de la violencia, la debilidad de la teoría se vuelve mayor. Salvo metafóricamente, conceptualizar el *genocidio por goteo* es más complicado que enunciarlo, como ya se intentó demostrar aquí. El planteamiento deja la impresión de que los problemas de Valenzuela con la teoría del Estado son los mismos que Segato tiene con la filosofía de la historia. Igualmente, que un Estado *administra la muerte* se da por sentado, ya que es algo definitorio de cualquier grupo

organizado con pretensiones de regulación del territorio donde opera. Por añadidura, el término *Estado adulterado* (Valenzuela, 2015a, pp. 180-184) resulta gratuito –si no un retruécano que connota a *adulto*– porque toma el adjetivo *adulterado* como explicación de la mezcla de elementos del Estado y el crimen organizado cuando es precisamente esa *adulteración* la que debería ser explicada por considerarse más definitoria que otras características del Estado mexicano. En este sentido, el término parece una estilización científica de la idea de *capitalismo gore*. Es evidente que, por los párrafos anteriores, tampoco estoy de acuerdo con esa teoría, pero al menos ella sí permite ver su interpretación sobre violencia, Estado, grupos criminales, capitalismo o geopolítica (Valencia, 2010, pp. 34-37, 53-54, 109, 118-123), y podría absorber sin problemas la idea de juvenicidio, al menos en el débil grado de conceptualización en el que se encuentra hoy ese término.

2) Abstracción del grupo protegido y del contexto en el que se promueven los crímenes. El juvenicidio es un concepto, por así decirlo, tragalotodo, por establecer un grupo y un marco más etéreos que los dos anteriores términos analizados. Tanto el grupo de jóvenes como su contexto de peligro especial son formulados de manera tan abstracta que los términos utilizados resultan polisémicos. Como correlación, los objetivos buscados se vuelven difusos, por ejemplo, la demanda de «un proyecto humanista justo, equitativo, incluyente y con un nuevo horizonte civilizatorio» (Valenzuela, 2015a, p. 111). Es más, en ocasiones el término se desdibujaría en significados contradictorios entre sí. Por ejemplo, en España, lo que se vería sería la invisibilización de los jóvenes y la perpetuación de su estado en «trayectorias fallidas, pendulares o interminables hacia la edad adulta» (Feixa, Cabasés y Pardell, 2015, p. 236). En esos casos, se hablaría de *exterminio moral de la juventud* o *juvenicidio moral*, una variante del *genocidio blando* de las políticas de austeridad, en una fiesta del adjetivo similar a hipérboles ya vistas en algunas tipologías del contexto feminicida. Ideas como *juvenicidio económico* y

> *juvenicidio simbólico* (Feixa, Cabasés y Pardell, 2015, p. 237) proseguirían en ese carácter polisémico.

De lo anterior se deduce que el término juvenicidio es una teoría débil sobre la violencia en México. Para captar la excepcionalidad del fenómeno en el segmento juvenil quizá podrían ensayarse otros enfoques. Por ejemplo, la transformación de instituciones contrainsurgentes, donde a la idea de enemigo político criminalizado y, sobre todo, despolitizado (Vicente, 2017, pp. 2-11), se agrega la de un criminal con intenciones políticas. A su vez, diferentes grupos asumen la democratización tanto de su retórica como de los medios contrainsurgentes para obtener espacios cada vez más al margen de la tutela gubernamental, aunque beneficiándose de puntos de encuentro con la institucionalidad vinculados al control social. Esto, tal vez, explicaría cómo grupos híbridos –públicos y privados– masifican técnicas que antes se aplicaban desde el Estado a grupos políticos. Más que de arriba abajo, la violencia se promovería desde varios polos –políticos, ilegales, económicos, criminales– que podrían diseminarla o encauzarla, quedando dispuesta para que la población la prolongue. Gerlach (2015, pp. 23-25) plantea algo similar a partir de la relación entre genocidio –aunque utiliza ese término demasiado ampliamente– y violencia. Quizás las palabras del padre de un desaparecido, secuestrado en la frontera norte para trabajar para una organización criminal, evoquen lo que quiero decir:

> Yo sé que mi hijo pudo serles de utilidad [a uno de tantos grupos criminales] […] sin embargo, el de México no es el caso de Colombia, donde los grupos armados dominan espacios geográficos en los que los delincuentes pueden mantener cautivos a sus rehenes durante largo tiempo, y con cierta tranquilidad… Pero en México […] aunque algunos de los desaparecidos sean inicialmente usados, empleados a la fuerza, creo que después de un tiempo les estorban; ya después de que los explotan, se vuelven un peligro… Ojalá existiera esta

> posibilidad, de que los tuvieran trabajando en algún lado, pero creo que no es necesario para la delincuencia organizada retenerlos indefinidamente; cuando necesitan gente especializada la agarran, la usan y la desechan; y si luego vuelven a necesitar a más especialistas, pues se llevan a otros (Martínez, 30 de octubre de 2012, párr. 60).

Acaso estas palabras puedan encerrar algo más que una hipótesis. Lo que resulta claro es que poner al joven o al migrante como puntos de partida para explicar la violencia en México (Hernández, 2017), a lo sumo permite adoptar perspectivas antropológicas y de política pública. La posición aquí defendida es que la interrelación entre individuo y grupo es mucho más porosa y cambiante que la descrita por los postulantes del término juvenicidio, al menos en lo concerniente a la identificación de un patrón o patrones de la violencia y las muertes de jóvenes.

Conclusiones

1) De Matamoros, Tamaulipas, donde este libro ha sido escrito, se dice que tiene un aire de pueblo con problemas de ciudad; de Tamaulipas se dice que es una entidad con problemas de país; y de México se dice que es un país con problemas de continente. De ser así, las dificultades para pensar la violencia en el país son únicas. Ante esta dificultad se han propuesto los términos genocidio, feminicidio y juvenicidio, cuyas similitudes, diferencias y puntos problemáticos han sido descritos y analizados en este capítulo.

2) La crítica principal a la tipificación del genocidio aquí expuesta no cuestiona la definición de los cuatro grupos protegidos por el derecho internacional (nacional, étnico, racial y religioso), pero sí su extrapolación a otros grupos (políticos y culturales). Se ha propuesto en este ensayo que los grupos protegidos están relacionados con la concepción de *protoestado* en el sentido de que, hasta la aprobación de

la Convención de 1948, se aceptaba que todo Estado constituido o por constituirse lo habría hecho o lo haría en torno o a partir de alguno de esos cuatro grupos. Con esa explicación creo que he logrado más claridad que señalar que se aprobaron esos grupos –y no otros– por cálculos políticos o por la idea de permanencia que implican.

3) La cuestión del genocidio político apunta al núcleo filosófico del genocidio en general. En este análisis se ha planteado que la definición de grupo religioso podría extenderse a los grupos basados en ideologías pararreligiosas, apoyados en un cuerpo teórico sólido y la voluntad de extenderse temporal y espacialmente. Con ello se ofrecen argumentos contra la doctrina que interpreta lo político como cualquier grupo que se considere como tal.

4) En la segunda parte de este ensayo se explica que la idea de feminicidio se construye a partir de la relación entre muertes privadas y otras que estarían conectadas entre sí de algún modo. Es decir, en algunos casos la discriminación de la mujer puede conducir a su muerte, pero lo problemático es determinar el significado de asesinar a una mujer por el hecho de serlo. La doble naturaleza del crimen se sustancia en el problema del contexto feminicida: subsunción del feminicidio en crímenes de lesa humanidad o de guerra; equiparación del feminicidio con las características del genocidio; creación de un elemento contextual autónomo para el feminicidio; subordinación de la mujer como política feminicida de Estado; paradigma Lépine; conexión de los feminicidios por un orden patriarcal; y feminicidio como fenómeno escatológico.

5) Ese deslizamiento hacia categorías más abiertas muestra que comprender jurídicamente el ataque de un individuo con intención genocida, usualmente vinculado a un Estado u organización, concita categorías fundamentalmente jurídicas y políticas. Pero incluir a la idea de un patriarcado como un generador del contexto feminicida presenta otros problemas jurídicos de naturaleza similar a los suscitados por la idea de genocidio cultural. No solo evidencian la dificultad de encuadrar esa idea una ley penal, sino que conduce

a callejones sin salida filosóficos –el término no es pacífico, sino sometido a muchas discusiones, y de hecho se nombra igual al feminicidio privado que al propuesto como contextual– y lagunas políticas, pues no existe un consenso entre países sobre el término.

6) En la tercera parte de este ensayo se explica que en la idea de juvenicidio la abstracción se vuelve polisémica porque la categorización de un *orden adultocéntrico* como el promotor de crímenes de jóvenes por ser tales es algo por demostrar. La idea de juvenicidio también plantea problemas relacionados con la idea de autogenocidio, es decir, con la idea problemática de *identidad*.

7) Los promotores del término juvenicidio buscan salvar la crítica anterior con la propuesta de la interacción entre Estado y neoliberalismo como causa de la precarización y la estigmatización de los jóvenes. Pero en vez de describir el papel del Estado y otras organizaciones en la violencia, o de analizar las dinámicas cambiantes del fenómeno, el término juvenicidio enfatiza una idea inconscientemente religiosa de la construcción del espacio público: la idea de escándalo moral (Fossier, 2017, p. 248). En este ensayo se coincide en que es necesario reforzar las líneas morales sobre *qué no hacer*, pero una teoría sobre la violencia en México exige algo más que una moral.

Referencias

Ambos, K. y Böhm, M. L. (2013). Análisis criminológico del genocidio: La estructura típica del crimen. En K. Ambos (Coord.), *Ensayos actuales sobre Derecho penal internacional y europeo* (pp. 69-93). México: Inacipe.

Appadurai, A. (2007). *El rechazo de las minorías. Ensayo sobre la geografía de la furia*. Barcelona: Tusquets Editores.

Bettwy, D. S. (2011). The Genocide Convention and Unprotected Groups: Is the Scope of Protection Expanding under Customary International Law? *Notre Dame Journal of International & Comparative Law, 2*(1), 167-196.

Bueno, G. (2000). *España frente a Europa*. Barcelona: Alba Editorial.

Bueno, G. (2004). *El mito de la cultura. Ensayo de una filosofía materialista de la cultura*. Barcelona: Editorial Prensa Ibérica.

Caputi, J. y Russell, D. E. H. (2006). Feminicidio: Sexismo terrorista contra las mujeres. En D. E. H. Russell y J. Radford (Eds.), *Feminicidio. La política de asesinato de las mujeres* (pp. 53-69). México: CEIICH-UNAM.

D' de Kabal. (2008). Generation Plus Rien a Perdre. En *Autopsie d'une sous-France* [CD]. Francia: R.I.P.O.S.T.E. Recuperado de http://www.d2kabal.com/fichiers/doc/D'_de_Kabal_Autopsie_dune_Sous-France_Texte.pdf

Daly, M. (1973). *Beyond God the Father. Towards a Philosophy of Women's Liberation*. Boston: Beacon Press.

Daly, M. (1987). *Websters' First New Intergalactic Wickedary of the English Language*. Boston: Beacon Press.

Feierstein, D. (2016). El concepto de genocidio y la destrucción parcial de los grupos nacionales. Algunas reflexiones sobre las consecuencias del derecho penal en la política internacional y en los procesos de memoria. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, *61*(228), 247-265.

Feixa, C., Cabasés, M. A. y Pardell, A. (2015). El juvenicidio moral de los jóvenes… Al otro lado del charco. En J. M. Valenzuela (Coord.), *Juvenicidio. Ayotzinapa y las vidas precarias en América Latina y España* (pp. 235-269). Barcelona/Guadalajara/Tijuana: NED Ediciones/ITESO/El Colef.

Felices-Luna, M. (2013). El retorno de lo político: la contribución de Carl Schmitt a las criminologías críticas. *Revista Crítica Penal y Poder*, (5), 186-205.

Filmer, R. (1680). *Patriarcha, or The Natural Power of Kings.* Londres: Richard Chiswell.

Fossier, A. (2017). Propter Vitandum Scandalum. Historia de una categoría jurídica (siglos XII-XV). En E. Dell'Elicine, P. Miceli y A. Morin (Comps.), *Artificios del pasado. Nociones del derecho medieval* (pp. 245-307). Madrid: Universidad Carlos III.

Gerlach, C. (2015). *Sociedades extremadamente violentas.* México, D.F.: FCE.

Gil, A. (2016). El crimen de genocidio. En A. Gil y E. Maculan (Directoras), *Derecho penal internacional* (pp. 345-367). Madrid: Dykinson.

Graf von Krockow, C. (2001). *La decisión. Un estudio sobre Ernst Jünger, Carl Schmitt y Martin Heidegger.* México: Centro de Estudios de Política Comparada.

Harrison, F. (2007). Raza (Trad. V. Schussheim). En T. Barfield (Ed.), *Diccionario de antropología* (2.ª ed.) (pp. 432-434). México/Buenos Aires/Madrid: Siglo XXI Editores.

Hernández, O. M. (14 de noviembre de 2017). ¿Podemos hablar de migranticidio? En *El Colegio de la Frontera Norte.* Recuperado de https://www.colef.mx/opinion/podemos-hablar-de-migranticidio/

Janssen-Jurreit, M. (2006). Genocidio femenino. En D. E. H. Russell y J. Radford (Eds.), *Feminicidio. La política de asesinato de las mujeres* (pp. 153-165). México: CEIICH-UNAM.

Kabal. [Alyens]. (9 de octubre de 2009). Juvenicide [archivo de video]. Recuperado de https://www.youtube.com/watch?-v=6l4EGVqJwkw

Keyes, Ch. (2007). Etnicidad, grupos étnicos (Trad. V. Schussheim). En T. Barfield (Ed.), *Diccionario de antropología* (2.ª ed.) (pp. 203-206). México/Buenos Aires/Madrid: Siglo XXI Editores.

Lingaas, C. (18 de diciembre de 2015). Defining the Protected Groups of Genocide Through the Case Law of International Courts, *ICD Brief.* Recuperado de http://www.internationalcrimes-database.org/upload/documents/20151217T122733-Lingaas%20Final%20ICD%20Format.pdf

Mann, M. (1991). *Las fuentes de poder social, I. Una historia del poder desde los comienzos hasta 1760 d.C.* Madrid: Alianza Editorial.

Martínez, P. (30 de octubre de 2012). Esclavos del narco: profesionistas forzados. *Animal Político.* Recuperado de http://www.animalpolitico.com/2012/10/esclavos-del-narco-los-esclavos-especializados/

Monárrez, J. E. (2009). *Trama de una injusticia: feminicidio sexual sistémico en Ciudad Juárez.* Tijuana: El Colef/Miguel Ángel Porrúa.

Muñoz, G. (2015). Juvenicidio en Colombia: crímenes de Estado y prácticas socialmente aceptables. En J. M. Valenzuela (Coord.), *Juvenicidio. Ayotzinapa y las vidas precarias en América Latina y España* (pp. 131-164). Barcelona/Guadalajara/Tijuana: NED Ediciones/ITESO/El Colef.

Organización de los Estados Americanos. (9 de junio de 1994). Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer «Convención de Belem Do Para». *Departamento de Derecho Internacional OEA.* Recuperado de http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html

Organización de las Naciones Unidas. (11 de diciembre de 1946). El crimen de genocidio. Resolución 96 (I). *United Nations.* Recuperado de http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/96(I)

Organización de las Naciones Unidas. (9 de diciembre de 1948). Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio. *Prevenir genocidio internacional*. Recuperado de http://www.preventgenocide.org/es/derecho/convencion/textos.htm

Orwell, G. (1988). *La granja de los animales*. Santiago: Andrés Bello.

Pérez Caballero, J. (2017*). De Roma a Roma. Un ensayo de sistematización de los crímenes de lesa majestad, nación y humanidad*. Granada: Comares.

Platón. (1872). *Obras completas de Platón* (Trad. P. de Azcárate). Madrid: Medina y Navarro Editores. Recuperado de http://www.filosofia.org/cla/pla/img/azf06009.pdf

Ramos, J. A. (2012). Depredadores, monstruos, niños y otros fantasmas de impureza (algunas lecciones de Derecho Comparado sobre delitos sexuales y menores). *Revista de Derecho Penal y Criminología*, *3*(8), 195-227. Recuperado de http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/bibliuned:revistaDerechoPenalyCriminologia-2012-8-5050/Documento.pdf

Reguillo, R. (2015). La turbulencia en el paisaje: de jóvenes, necropolítica y 43 esperanzas. En J. M. Valenzuela (Coord.), *Juvenicidio. Ayotzinapa y las vidas precarias en América Latina y España* (pp. 59-77). Barcelona/Guadalajara/Tijuana: NED Ediciones/ITESO/El Colef.

Russell, D. E. H. (2006a). Definición de feminicidio y conceptos relacionados. En D. E. H. Russell y R. A. Harmes (Eds.), *Feminicidio: una perspectiva global* (pp. 73-96). México: CEIICH-UNAM.

Russell, D. E. H. (2006b). El SIDA como feminicidio en masa: énfasis en África del sur. En D. E. H. Russell y R. A. Harmes (Eds.), *Feminicidio: una perspectiva global* (pp. 219-239). México: CEIICH-UNAM.

Russell, D. E. H. (2006c). Conclusión. Feminicidio: la «solución final» de algunos hombres para las mujeres. En D. E. H. Russell y R. A. Harmes (Eds.), *Feminicidio: una perspectiva global* (pp. 345-366). México: CEIICH-UNAM.

Russell, D. E. H. (2006d). Introducción: las políticas del feminicidio. En D. E. H. Russell y R. A. Harmes (Eds.), *Feminicidio: una perspectiva global* (pp. 57-71). México: CEIICH-UNAM.

Schabas, W. A. (2003). *Genocide in International Law: The Crime of Crime*s. New York: Cambridge University Press.

Sokal, A. y Bricmont, J. (1999). *Imposturas intelectuales*. Barcelona: Paidós.

Segato, R. L. (2016). *La guerra contra las mujeres*. Madrid: Traficantes de Sueños.

Taub, E. (7 de mayo de 2017). El femicidio, la reacción contra el fin de una era. En *La Nación*. Recuperado de http://www.lanacion.com.ar/2020576-el-femicidio-la-reaccion-contra-el-fin-de-una-era

Tesón, F. R. (1993). Feminism and International Law: A Reply. *Virginia Journal of International Law*, *33*, 647-684. Recuperado de http://ir.law.fsu.edu/articles/33

Théry, J. (2017). Atrocitas/Enormitas. Esbozo para una historia de la categoría de «enormidad» o «crimen enorme» de la Edad Media a la época moderna. En E. Dell'Elicine, P. Miceli y A. Morin (Comps.), *Artificios del pasado. Nociones del derecho medieval* (pp. 83-150). Madrid: Universidad Carlos III.

Tisselli, E. (13 de diciembre de 2017). La comunidad extendida. En *Horizontal*. Recuperado de https://horizontal.mx/la-comunidad-extendida/

Toledo, P. (2012). *La tipificación del femicidio/feminicidio en países latinoamericanos: Antecedentes y primeras sentencias (2009-2012)* (tesis doctoral, Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona). Recuperado de http://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/121598/ptv1de1.pdf?sequence=1

Turati, M. (7 de febrero de 2010). Del feminicidio al «juvenicidio». *Proceso*. Recuperado de http://www.proceso.com.mx/83497/del-feminicidio-al-juvenicidio

Valencia, S. (2010). *Capitalismo gore*. España: Melusina.

Valenzuela, J. M. (2015a). *Sed de mal: Feminicidio, jóvenes y exclusión social*. Tijuana: El Colef/UANL.

Valenzuela, J. M. (2015b). Remolinos de viento. En J. M. Valenzuela (Coord.), *Juvenicidio. Ayotzinapa y las vidas precarias en América Latina y España* (pp. 15-57). Barcelona/Guadalajara/Tijuana: NED Ediciones/ITESO/El Colef.

Vega, J. A. y Rivera, R. E. (junio de 2016). Juvenicidio en México y Centroamérica en contextos de violencia generalizada: antes y después de Ayotzinapa [ponencia]. En *XXX Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología 2015* «*Pueblos en movimiento: un nuevo diálogo en las ciencias sociales*». San José, Costa Rica: ALAS. Recuperado de http://sociologia-alas.org/congreso-xxx/ponencias/

Vicente, C. (2017). Verdad de Estado y discursos de la contrainsurgencia. *Con-temporánea. Toda la historia en el presente*, *4*(8), 1-18. Recuperado de http://con-temporanea.inah.gob.mx/del_oficio/camilo_vicente_ovalle_num8

Werle, G. (2011). *Tratado de Derecho Penal Internacional* (2.ª ed.). Valencia: Tirant lo Blanch.

Zaffaroni, E. R. (2015). El derecho latinoamericano en la fase superior del Colonialismo. *Passagens. Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica Rio de Janeiro*, *7*(2), 182-243.

LOS JÓVENES Y LA VIOLENCIA CRIMINAL: EXPLORANDO EL JUVENICIDIO REGIONAL

Óscar Misael Hernández-Hernández

Efrén: gramática de una diada abyecta

Con el inicio del nuevo siglo, la alternancia política llegó a México. En palabras del politólogo Andreas Schedler (2015), la democracia mexicana ha resultado ser «deficiente y decepcionante, pero democracia al fin y al cabo» (p. 11). En 2000, al tomar posesión de la Presidencia de la República, Vicente Fox se comprometió a trabajar con todos y por todos, en especial por aquellos que esperan la justicia y sufren la miseria, el abandono y la violencia, enfatizando su «gran responsabilidad ante las expectativas de todas las mexicanas y mexicanos, particularmente de los jóvenes y chiquillos» («Discurso de Toma de Posesión de Vicente Fox Quesada», 2000).

Sin embargo, durante su sexenio –y aún más en el de su sucesor Felipe Calderón– la violencia y los jóvenes adquirieron una relación abyecta. Según un informe del Banco Mundial, entre 2002 y 2012, poco más de 38 por ciento de las víctimas de homicidios en el país fueron jóvenes, y la mayor parte de esas muertes ocurrieron en el norte del país. El informe señala que no sólo las víctimas, sino también la mayoría de los victimarios,

eran jóvenes entre los 18 y los 24 años, y 9 de cada 10 eran hombres. Según el informe, una de las principales causas de aumento de la violencia son las disputas entre organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico (Banco Mundial, 2012).

Lo abyecto de la relación entre violencia y jóvenes se sustenta no sólo en lo despreciable de las estadísticas de jóvenes asesinados por otros jóvenes en la frontera norte, sino también en la vileza de los actos homicidas. Este capítulo tiene por objetivo explorar la relación planteada desde un punto de vista fenomenológico, específicamente la entreveración de violencia criminal y jóvenes. El enfoque aquí adoptado acepta la validez del concepto juvenicidio pero se advierten sus limitaciones, apoyados en los datos utilizados.

La relación entre jóvenes y violencia, particularmente la denominada violencia criminal, no es nueva en México; tampoco los son las ideas sobre juvenicidio, a cuya luz han sido analizados diversos casos de homicidios de jóvenes. La díada violencia-jóvenes tiene su propia historicidad en el contexto de un capitalismo tardío en el que se inserta la narcoviolencia, aunque es quizás en contextos locales y regionales donde el necropoder se ha hecho más visible. Siguiendo al filósofo camerunés Mbembe, el necropoder es el poder de la muerte, del asesinato extremadamente cruel de *los otros*, no sólo como técnica de intimidación del resto, sino como despojo manifiesto y ufano del valor de la vida y de la condición humana (2011).

Se utilizará aquí un caso etnográfico para ejemplificar lo anterior. En una breve estancia de trabajo de campo del autor en San Fernando, pueblo agroganadero del norte de Tamaulipas, a 150 kilómetros de la frontera con Texas, surgió el tema de la relación entre jóvenes y violencia como narrativa histórica de una familia entrevistada. A mediados de la década de 1990, durante el gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León, Efrén, hijo único de un tractorista y una ama de casa, desapareció. Días después su cuerpo fue encontrado semisepultado bajo piedras en un terreno baldío. Las pesquisas policiales concluyeron que

Efrén había salido con jóvenes de su edad, quienes lo habrían instado a transportar un paquete de droga, pero al negarse lo vituperaron, amenazaron, golpearon y, finalmente, uno de los jóvenes le disparó. Los agresores fueron detenidos y el asesino enviado a un Consejo Tutelar para Menores, del que salió al poco tiempo debido a las relaciones de su padre con políticos locales y estatales.

Para algunos vecinos de San Fernando, Efrén andaba en *malas compañías*; para la policía se trató de una riña entre jóvenes delincuentes que terminó mal. Pero para los padres fue una injusticia, no sólo porque perdieron a su único hijo, sino también porque los asesinos no fueron castigados debido a influencias políticas de sus padres.

San Fernando también es conocido por el asesinato de 72 migrantes secuestrados que supuestamente se negaron a trabajar para un grupo del crimen organizado en 2010. La mayoría de ellos eran jóvenes de ambos sexos, pobres, procedentes de países de Centroamérica y Sudamérica. Cuando estos hechos ocurrieron, la *guerra contra el narcotráfico* de Felipe Calderón estaba en un momento climático. San Fernando es un ejemplo de cómo ha operado el necropoder a nivel local; de cómo algunos jóvenes nativos y extranjeros han llegado a ser «parias de la modernidad» (Bauman, 2005, p.16) inmersos en la violencia común, la violencia criminal y la violencia estructural proveniente del Estado.

El rizoma descriptivo de los jóvenes, la violencia y sus expresiones locales en diferentes momentos históricos es lo que, en parte, se ha conceptualizado como *juvenicidio.* Según José Manuel Valenzuela (2015), esta noción va más allá del mero registro de jóvenes asesinados: «refiere a procesos de precarización, vulnerabilidad, estigmatización, criminalización y muerte» (p.21) por parte de quienes detentan el poder, ya sea en el Estado o desde grupos que operan en la ilegalidad, pero también con la participación de industrias culturales que promueven la narcocultura como opción legítima de la juventud.

El concepto de juvenicidio, cuando es aplicado de manera mecánica a víctimas y victimarios, cae en una serie de contradicciones y no alcanza a demostrar la sistematicidad o los patrones de los asesinatos de jóvenes, sobre todo en el plano jurídico. Tales limitaciones son parcialmente evidenciadas en este capítulo mediante la descripción de las fronteras difusas y a veces contradictorias entre las nociones de víctimas y victimarios. Se sigue de lo anterior que el anclaje epistémico del concepto de juvenicidio debe ser ampliado debido a la multiplicidad de categorías emanadas de la díada violencia-jóvenes y del carácter procesual del fenómeno.

En este capítulo se explorará la relación entre jóvenes y violencia criminal a partir de un estudio de caso en Tamaulipas, el estado donde la violencia criminal ha sido más palpable debido a los muchos enfrentamientos armados entre grupos criminales y las fuerzas del Estado (Correa-Cabrera, 2014; Slack y Campbell, 2016; Hernández, 2017). Es en este escenario donde muchos jóvenes y menores se involucran en la violencia de diferentes formas, tal como declaró el Subsecretario de Bienestar Social de Tamaulipas a propósito de los programas orientados a prevenir el fenómeno (Cruz, 2017).

La hipótesis preliminar aquí adoptada es la siguiente: la violencia criminal es un campo de poder multicausal y multidireccional donde muchos jóvenes transitan como víctimas, victimarios y testigos, papeles cuyas fronteras son difusas y contradictorias en muchos casos. Se trata de un fenómeno procesual en el sentido de que ha eclosionado en diferentes momentos históricos y países, aunque el caso del México contemporáneo ha sido más observado y denunciado que otros.

Este capítulo consta de una primera parte donde se presentan y discuten los conceptos de violencia criminal y juvenicidio en el plano teórico. Sobre la base de planteamientos de politólogos, sociólogos y antropólogos, se describen y se repiensan ambos conceptos como guías para abordar la relación entre jóvenes y violencia criminal en un contexto regional. Como

derivación de este ejercicio exegético, se sostiene que la violencia criminal, como conjunto de prácticas del crimen organizado y también del Estado, tiene a los jóvenes como objetos de agresión, precarizándolos, estigmatizándolos y vulnerándolos. Pero en el marco de las economías y regímenes ilícitos contemporáneos, muchos jóvenes se han vuelto también sujetos de diversas formas de violencia intencional y no intencional.

Posteriormente se incluye una sección donde se identifican las fuentes de información y el método seguido. Se enfatiza el objetivo de hacer un ejercicio hermenéutico de textos monográficos, ensayísticos, periodísticos y piezas musicales, así como de hipertextos consistentes en imágenes, videos y relatos difundidos por redes sociales, los cuales aluden a los jóvenes y la violencia criminal en la región. La mayoría de las fuentes son secundarias pero revelan los entramados existentes entre los jóvenes y la violencia criminal en esta región de México.

En las secciones subsecuentes se explora la articulación de los jóvenes con la violencia criminal o la gramática de una díada abyecta. Dicha gramática se limita a una región o estudio de caso en Tamaulipas, documentada con fuentes que aluden a los jóvenes como víctimas, como protagonistas y como testigos de la violencia criminal. Es una incursión fenomenológica con la que se intenta mostrar los matices de la violencia criminal contra y entre los jóvenes; las formas que adopta el juvenicidio en tanto proceso temporal y espacialmente definido, aunque también las limitaciones del concepto por no alcanzar a englobar las experiencias y casos translocales e históricos.

El capítulo cierra con un epílogo en el que se resumen los hallazgos y las aportaciones de este trabajo para comprender los traslapes de los jóvenes y la violencia criminal. El argumento central es que la gramática de la relación abyecta entre jóvenes y violencia criminal cobra sentido al enmarcarla en la formación de regímenes ilícitos que provocan muchos casos de juvenicidio, al menos en la región del presente estudio. Se concluye planteando que la violencia criminal es una ventana para explorar y

repensar el juvenicidio como concepto y como proceso real en el que las fronteras entre jóvenes y violencia criminal a veces se traslapan o se difuminan.

Violencia criminal y juvenicidio: una indagación

Desde hace poco más de una década, la violencia criminal en México ha sido objeto de análisis, debates públicos y reflexiones, además de las denominadas labores de inteligencia de dependencias federales que recopilan, procesan y analizan información para la toma de decisiones y el diseño de estrategias en la materia. Las escaladas de violencia criminal no son nuevas pero bien podría elegirse 2006, el primer año del sexenio de Felipe Calderón Hinojosa. Como señala Morales (2011a): «Ni el narcotráfico ni la lucha de los gobiernos mexicanos para erradicarlo o contenerlo, son nuevos» (p. 1); lo nuevo fue «hacerlo mediante un ataque frontal, en todo el territorio, durante todo el tiempo, a las organizaciones traficantes» (p. 1). Esto empezó a ocurrir en 2006, cuando el gobierno mexicano lanzó la llamada guerra contra el narcotráfico.

Diversos analistas concuerdan en que esta estrategia fracasó porque no logró abatir a los grupos del crimen organizado, mientras que la violencia y la violación de derechos humanos aumentaron, lo que ha suscitado cuestionamientos de la soberanía y la gobernabilidad del Estado mexicano en su propio territorio (Morales, 2011b; Pérez, 2011; Rosen y Zepeda, 2015). Como consecuencia de todo esto, la violencia criminal se volvió cotidiana y visible no sólo en los enfrentamientos entre fuerzas del Estado y grupos criminales, sino entre estos últimos e incluso entre ellos y muchos ciudadanos que han sido testigos, víctimas y también protagonistas de actos violentos.

Desde esta perspectiva relacional, la violencia criminal ha involucrado a los grupos criminales, al Estado y a la sociedad civil. No en balde el politólogo salvadoreño José Miguel Cruz (2010) definió la violencia criminal como aquella que es

«perpetrada por agentes del Estado cuyo fin último no es la provisión retorcida del orden y la seguridad, sino el desarrollo de economías criminales» (p. 80), violencia que, además, «está frecuentemente vinculada a estructuras legales e ilegales creadas originalmente para combatir de manera extraordinaria el crimen o eliminar a opositores políticos y amenazas insurgentes» (p. 80).

Por supuesto, esta es una definición expuesta al debate, pues como ha señalado Andreas Schedler: «En el mundo académico nos referimos habitualmente a la "violencia organizada", "el crimen organizado", "la narcoviolencia", "la violencia de las drogas, o "la violencia relacionada con las drogas" como sinónimos» (2015, p. 49). Se podría añadir que estos usos prevalecen también en los ámbitos político, social y de los medios de comunicación. Lo relevante de la observación de Schedler (2015, p. 67) es la descripción de las diversas modalidades de la violencia, a saber:

1) Posibilidad de violencia selectiva de los criminales no sólo contra sus propios cómplices y competidores, sino contra funcionarios públicos y civiles.
2) Posibilidad de violencia selectiva no sólo de criminales privados, sino también de criminales al servicio del Estado contra otros actores, incluyendo a funcionarios públicos y civiles.
3) Posibilidad de violencia selectiva no sólo de los grupos criminales y el Estado, sino también de ciudadanos comunes que pueden contratar a profesionales de la violencia para resolver conflictos privados.
4) Posibilidad de violencia indiscriminada, tanto del crimen organizado como de agentes del Estado.
5) Posibilidad de violencia aleatoria de combatientes privados y públicos que causa «daños colaterales» a civiles (p.67).

Los planteamientos de Cruz y Schedler parecen útiles para formar una noción diferenciada de la violencia criminal, comprender las formas que adopta entre diferentes actores y

reflexionar sobre la tríada Estado-grupos criminales-sociedad civil. Lo cual no impide señalar sus limitaciones. El planteamiento de Cruz se apoya en una visión estructural donde el Estado figura como el generador vertical de la violencia, mientras que el de Schedler es más bien un rizoma descriptivo de las formas y combinaciones que puede tomar la violencia entre diferentes actores y situaciones.

La noción de violencia criminal asumida en este ensayo se define más como un campo de poder procesual, multicausal y multidireccional no limitado a la violencia homicida, sino que se despliega como un abanico de expresiones contradictorias como la política, naturalización y apología del miedo por sus protagonistas; pero también es un campo de poder confrontado por otros actores mediante inventos caseros y escolares como adaptación de dispositivos electrónicos que funcionan como artefactos de protección personal y hasta marchas públicas en demanda de seguridad pública.

La violencia criminal es procesual en el sentido de que tiene su propia historia y sigue un curso evolutivo; no es un fenómeno nuevo sino histórico en la región, pero a partir de 2006 se volvió cotidiana y más visible por eventos de violencia impactante, ampliamente difundidos por los medios de comunicación y las redes sociales. La violencia criminal también es multicausal porque no es exclusivamente cometida por organizaciones delictivas sino también por agentes y grupos institucionales que operan al margen de la ley. Es multiforme porque, al ser un campo de poder en disputa y de resistencia, adopta diferentes formas. Es justamente en este campo donde los jóvenes están inmersos y en el que sus conductas pueden caer en diversas categorías jurídicas y sociales, cuyas líneas difusas e incluso contradictorias se traslapan.

Tales matices de la violencia criminal son más visibles en contextos regionales como Tamaulipas, donde el traslape de narcotráfico, violencia y su combate es histórico, como Carlos Antonio Flores ha relatado (2014). Al menos en Tamaulipas, la

violencia criminal es resultado de disputas armadas entre fuerzas legales y grupos ilegales, pero también entre estos últimos en disputa por el monopolio de la economía del crimen, como señala Cruz (2010), o como lo que Slack y Campbell (2016) llaman *regímenes ilícitos* o «formaciones sociales que operan al margen del Estado y de la ley, a través de organizaciones y negocios ilegales, cuyo poder se constituye a través de relaciones directas, conexiones con instituciones, pero también a través de actos de violencia y de estrategias para escapar de la ley» (pp. 4-5).

Desde esta perspectiva, los regímenes ilícitos son la dimensión más fuerte e influyente de la violencia criminal, de manera notoria en contextos delimitados espacial e históricamente. El Cártel del Golfo, cuya principal zona de influencia es la frontera de Tamaulipas con Texas, es prototipo de régimen ilícito. Sus antecedentes datan de las postrimerías de la revolución mexicana con el tráfico de alcohol, vehículos y drogas en pequeña escala. En la década de 1980 se afianza como cártel del narcotráfico transnacional y otras actividades ilegales, apoyado en relaciones personales con actores gubernamentales y asesinos profesionales (Flores, 2014).

Luego de la detención en 1996 y posterior extradición a Estados Unidos de Juan García Ábrego, el Cártel del Golfo cambió de mando y su régimen ilícito fue restructurado. Osiel Cárdenas Guillén, el nuevo líder, contrató al grupo paramilitar Los Zetas como brazo ejecutor de la violencia. Como ha sido documentado ampliamente, este grupo se escindió del Cártel del Golfo en el año 2010 (Osorno, 2012), lo que no sólo desató enfrentamientos violentos entre ambos, sino que fragmentó y redefinió el régimen ilícito en la región.

A partir de ese año, la violencia criminal se intensificó y se diversificó, de tal forma que las separaciones entre «violencia selectiva, indiscriminada y aleatoria» descritas por Schedler (2015) se difuminaron y, tanto los miembros de bandas criminales de ambos bandos, como funcionarios públicos y la población en

general, podían ser víctimas. En este contexto, la economía criminal de la región se diversificó, incorporando otras actividades ilegales, cada una con su propio *modus operandi* (Martínez, 17 de abril de 2011).

En esta nueva configuración, el Cártel del Golfo siguió monopolizando el tráfico de drogas, el tráfico de armas y la venta clandestina de hidrocarburos, mientras que Los Zetas se dedicaron a la extorsión o cobro de piso y el secuestro de empresarios y migrantes en tránsito (Proceso, 2014). Fue así que el Cártel del Golfo y Los Zetas terminaron formando dos regímenes ilícitos con capacidad de imponer su voluntad mediante relaciones consensuadas o forzosas con diferentes actores de la vida política y económica de la región, pero también mediante la violencia multiforme.

La mayoría de los victimarios de ambas organizaciones han sido reclutados en la región en razón de su necesidad económica y factores psicológicos como el desafío de probar su hombría con actos de violencia y el sentido de pertenencia a grupos de poder, como lo han documentado Córdova y Hernández (2016) en un estudio en el sur de Tamaulipas.

La participación de muchos jóvenes en los actos y oleadas de violencia homicida en la entidad como victimarios, víctimas y testigos ha dado pie al uso del término juvenicidio. Éste es un concepto reciente en la progenie de los conceptos genocidio y feminicidio, el cual, no obstante sus debilidades filosóficas y jurídicas, ha abierto el debate sobre las formas específicas de la violencia en contextos determinados.

El uso del concepto en México fue iniciado por José Manuel Valenzuela, quien lo ha ido afinando en trabajos sucesivos. En un primer ensayo Valenzuela (2015, pp. 160-165) sostiene que el juvenicidio, en tanto proceso, tiene como precedente un proyecto económico dominante que ha arrojado pobreza y marginación o precarización económica y social en segmentos demográficos vulnerables como los jóvenes, quienes resultan así impedidos para realizar o siquiera imaginar proyectos de vida

dentro de la legalidad. Según el autor, en general se trata de jóvenes sin educación formal, cuyo ambiente familiar, cuando lo hay, no les inculca valores de vida recta, de modo que crecen a merced de la publicidad del consumismo y de la legendaria vida emocionante y ostentosa de los narcotraficantes, la cual desean emular. El atajo que se les ofrece es la delincuencia, en particular el narcomundo, lo que en opinión de Valenzuela ha transformado las relaciones sociales en las ciudades fronterizas y seducido «a muchos jóvenes […] para satisfacer necesidades construidas por el neoliberalismo» (2015, p. 160). En estos ambientes, los jóvenes sólo tienen dos opciones: huir o integrarse a algún grupo de la delincuencia organizada.

Para el autor, el objetivo del concepto de juvenicidio es definir estos procesos, los cuales se sustentan en «una relación causal entre pobreza, infraestructura social y urbana y delincuencia donde viven la mayoría de los jóvenes vinculados a actividades delictivas» (2015, p. 160). Lo relevante de esta idea es que delinea la articulación entre diversas formas de violencia y los jóvenes con un abanico de argumentos: la violencia económica o pauperización que afecta a millones de jóvenes; la violencia del crimen organizado que afecta directamente a los jóvenes, quienes despliegan intensos procesos de socialización en torno a ella; la violencia publicitaria y las diversas formas de violencia adulta y gerontocrática que excluyen a grandes segmentos juveniles; y las jóvenes, que sufren diversas formas de violencia sexual.

En una obra posterior, publicada el mismo 2015, el autor afina su definición: el juvenicidio tiene como antecedente la obliteración de los canales de movilidad social para las y los jóvenes. Se está hablando de horizontes de vida restringidos, tanto en términos de empleo como de posibilidades de superar la línea de pobreza. Los jóvenes son los más afectados por el desempleo y el subempleo, situación que los coloca en la necesidad de ingresar a la economía informal y la paralegalidad, condiciones que favorecen las opciones ilegales para adquirir bienes básicos y simbólicos publicitados hasta el hartazgo por los medios de comunicación

como emblemas de la vida exitosa. Sin embargo, la mayoría de las y los jóvenes se encuentran excluidos de esos estilos de vida y de las opciones de consumo promovidas por el neoliberalismo (Valenzuela, 2015, p. 17). Más adelante agrega:

> El juvenicidio, posee varios componentes que rebasan el mero registro de jóvenes asesinados que podría inscribirse en la violencia que afecta a la sociedad en su conjunto y sólo refiere al peso socio demográfico de la juventud. El juvenicidio alude a algo más significativo, pues refiere a procesos de precarización, vulnerabilidad, estigmatización, criminalización y muerte. Refiere a la presencia de procesos de estigmatización y criminalización de las y los jóvenes construida por quienes detentan el poder, con la activa participación de las industrias culturales que estereotipan y estigmatizan conductas y estilos juveniles creando predisposiciones que descalifican a los sujetos juveniles presentándolos como revoltosos, vagos, violentos, pandilleros, peligrosos, anarquistas, criminales.
> El juvenicidio construye una imagen criminal del sujeto juvenil, donde el delito de portación de rostro resulta contundente cuando se asocia con otros repertorios identitarios estereotipados, como son el hecho de ser joven, pobre, mujer e indio o afrodescendiente (2015, pp. 21-22).

Hay varios elementos importantes en este planteamiento: primero, ante la incapacidad o desinterés del Estado de hacer posibles los proyectos u horizontes de las y los jóvenes, el narcomundo y las actividades paralegales se convierten en opciones de vida; segundo, las industrias culturales han tenido mucho que ver en la construcción de simbolismos que presionan y a la vez excluyen a los jóvenes; todo lo anterior forma parte de un proceso relacional que ha devenido en la marginación de los jóvenes y en su clasificación como otredad cultural.

Desde esta óptica, el juvenicidio es un concepto acuñado para representar procesos que se articulan con la violencia criminal y explorar las formas y condiciones adversas en que los

jóvenes eligen opciones de movilidad social (horizontal o vertical) en los márgenes de la sociedad y el Estado, el cual, la mayoría de las veces, recurre a la violencia como medio para desacreditar o sancionar a quienes han elegido tales opciones.

Como se desprende de lo anterior, el juvenicidio es algo más amplio y complejo que el mero asesinato de jóvenes. Juvenicidio y violencia criminal son dos términos, pero también dos procesos que se han ido articulando en diferentes momentos, espacios y situaciones de interacción social, tal como se describe enseguida a partir de casos y experiencias regionales que exhiben los traslapes en las vidas de jóvenes que han sido alternativamente víctimas, victimarios y testigos de hechos de violencia criminal.

Como concepto en construcción, el juvenicidio tiene limitaciones, las cuales son señaladas por Jesús Pérez Caballero en su colaboración para este libro, entre ellas la carencia de una teoría del Estado que permita precisar la noción de *Estado adulterado*; el recurso a abstracciones polisémicas o metafóricas de los procesos que se intenta determinar, y la elasticidad del concepto diseñado para explicar de forma holística los asesinatos de jóvenes, es decir, el patrón o patrones de las muertes –metafóricas y literales– en el marco de un proyecto hegemónico abyecto.

Sin desconocer estas objeciones, el uso del concepto de juvenicidio en este ensayo se limita a identificar los matices de la díada violencia-jóvenes en una región determinada. Se intenta aquí una exploración y una exégesis fenomenológicas para mostrar los traslapes de los papeles de víctima, victimario y testigo de violencia criminal entre los jóvenes y cómo su etiquetamiento estereotípico impide identificar los procesos, espacios y situaciones reales en su complejidad.

Por supuesto, hay que subrayar la participación del Estado en la construcción de la díada violencia-jóvenes (sea o no un Estado adulterado), así como de los regímenes ilícitos, pero también se debe destacar la capacidad de agencia de los jóvenes para incursionar, confrontar o resistir la violencia criminal.

Fuentes y estrategia metodológica

El enfoque fenomenológico aquí adoptado considera, por un lado, que los sujetos son quienes construyen y dan significado a su propio mundo y a su experiencia cotidiana en él; por otro lado, considera que el observador introduce sesgos al involucrar su propia subjetividad en el ejercicio hermenéutico; y, por último, la realidad siempre es compleja y multicausal (Maykut y Morehouse, 1994).

Las fuentes de información aquí utilizadas son diversas. Los textos teóricos ya han sido identificados. Además de ellos, se usan fuentes hemerográficas sobre las oleadas y episodios de violencia atribuidos al crimen organizado en Tamaulipas y sus efectos en los jóvenes (Martínez, 2011; Rendón, 2015; «Tamaulipas semillero de niños sicarios», 2017); estadísticas oficiales de homicidios dolosos de jóvenes («Violencia en Tamaulipas», 2017); casos de violencia contra jóvenes por fuerzas del Estado y grupos criminales (Fregoso, 2017; «Atribuyen masacre al Grupo Hércules», 2018), así como reacciones de los jóvenes ante la violencia criminal (Reséndez, 2016; Quintá, 2018).

Estas fuentes fueron seleccionadas por informar casos emblemáticos. Pueden ser cuestionadas en razón de las conocidas «estrategias [de los periodistas] para transferir veracidad al dato fuerte que divulgan» (Cicalese, 2015, p. 73), pero la información se coteja con observaciones de campo y entrevistas a informantes clave. Por supuesto, estas últimas fuentes también pueden incurrir en lo que se ha denominado *ficcionalización de los hechos* (Aguilera, 2017). Para subsanar o al menos balancear estos sesgos, fue útil la experiencia etnográfica del analista en la región y su conocimiento del objeto de estudio.

Otros recursos usados como fuente de información son algunos denominados hipertextos, específicamente narraciones, videos e imágenes difundidas en redes sociales, tales como el intercambio lingüístico entre un joven aspirante a *halcón* y otro con experiencia en esa actividad («La vida de un halcón en el

CDN», 2018); la fotografía de niños portando armas y sonriendo («Tamaulipas semillero de niños sicarios», 2017), y el relato e imágenes sobre una joven sicaria asesinada en una ciudad fronteriza (Fregoso, 2017). La dificultad principal al analizar estas fuentes son las hipermediaciones (Scolari, 2008), es decir, la confluencia de lenguajes herméticos y sus configuraciones. Para superar esta dificultad se optó por diferenciar la interpretación de la fuente y la interpretación del analista, basados en la distinción antropológica de lo *emic* y lo *etic*.

De igual forma se echó mano de fuentes musicales, tres piezas del género hip-hop y de la variante del narco-rap, cuyo tema es la violencia criminal y los jóvenes en la región. Dos canciones son apologéticas del delito; una exalta la bravura y la destreza de un joven que ingresa al mundo criminal –*El tigre*– (Cartel de Santa, 2012); la otra describe hechos de violencia criminal en una ciudad fronteriza –*Reynosa la maldosa*– (Cano y Blunt, 2010). La tercera pieza fue elegida por su tema antiético de la violencia y de la participación de los jóvenes en ella –*Reynosa City*– (Trella Rap, 2017).

Finalmente, se usaron fuentes de información monográfica y estadística. Entre las primeras, el trabajo cualitativo de De la O y Flores (2012) fue útil para comprender las experiencias de violencia vividas por trabajadoras de las maquiladoras y jóvenes estudiantes de una ciudad de la frontera tamaulipeca, mientras que el trabajo de Gómez y Almanza (2016) con grupos focales en Ciudad Victoria también fue importante para identificar las percepciones del crimen organizado por jóvenes de la región. Las fuentes estadísticas sobre victimarios y víctimas jóvenes de la violencia criminal en la frontera norte (Banco Mundial, 1 de junio de 2012) y sobre jóvenes y seguridad ciudadana (Instituto Nacional de Estadística y Geografía [Inegi], 2017), permitieron tener un panorama más amplio del fenómeno y precisarlo cuantitativamente.

Pulseras y mochilas de seguridad: los jóvenes como víctimas

Hacia el final del sexenio de Felipe Calderón, la violencia criminal en las ciudades y comunidades rurales de Tamaulipas estaba en su clímax. Una mujer adulta de San Fernando, entrevistada por Sanjuana Martínez, reportera de *La Jornada*, justo después del hallazgo de los cuerpos de 72 migrantes asesinados, expresó: «Hay ejidos donde acabaron con los hombres. Ya no hay jóvenes de 14 años en adelante» (2008, p. 6). Posteriormente, narró que en su ejido los de *la última letra* (alusión a Los Zetas) secuestraron primero a su hijo mayor y después a dos de sus hijos menores de edad.

Según datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, sólo en 2017 se registraron en Tamaulipas 8 109 víctimas de homicidio, lesiones por armas de fuego, secuestro y extorsión, principalmente en Reynosa, Matamoros, Río Bravo, San Fernando, Ciudad Victoria, Ciudad Mante, Tampico y Ciudad Madero («Violencia en Tamaulipas deja más de 8 mil víctimas este año», 2017). La mayoría de las víctimas eran jóvenes de ambos sexos.

Como ha quedado asentado, la relación de los jóvenes con la violencia del narcotráfico en Tamaulipas no es nueva: comenzó a crecer a fines de la década de 1990 y se hizo visible en espacios comunitarios y escolares donde los grupos criminales reclutaban jóvenes para distribuir drogas. De la O y Flores (2012), documentaron que este segmento de edad estaba expuesto a la violencia en formas múltiples, como víctimas pasivas o activas, dependiendo de sus contextos sociales, pero forjándose a la defensiva para sobrevivir. Al respecto, un joven obrero de 20 años, originario de Matamoros y entrevistado por las autoras relató:

> Cuando llegué [a la secundaria] empezaron a introducir droga adentro, entonces nos agarraban y nos decían: «Mete tanto», porque la vendían adentro, y maestros que vendían, vendían ahí, y la teníamos que meter y ya la metíamos nosotros y ya teníamos nuestro diez… Fue cuando aprendí a ponerme al

> tiro, a defenderme, a distinguir a la gente, quién es buena onda, quién es mala onda, y me di mis chingas bien dadas, ojos morados y todo. Allí aprendí a hacerme lo que soy, a defenderme de que nadie me hiciera y deshiciera conmigo (De la O y Flores, 2012, p. 24).

En estos procesos de socialización en escenarios de narcoviolencia, no sólo los jóvenes varones son víctimas, también las mujeres, más vulnerables que ellos. Según un reporte de la Red por los Derechos de la Infancia en México (Redim), entre 2006 y 2014, desaparecieron 1 629 niñas y adolescentes menores de 17 años en la frontera de Tamaulipas con Texas (Zamora, 2017). Las cifras son alarmantes y se desconoce si disminuyeron o aumentaron entre 2014 y 2017. Según la Asociación Justicia Tamaulipas («Aumenta desaparición de mujeres en Tamaulipas», 2017), la desaparición de mujeres ha aumentado en la entidad, al menos en la ciudad de Tampico.

En marzo de 2017, dicha asociación y la Comisión Ejecutiva de Víctimas de Nuevo León, instalaron un módulo en Tampico para recopilar información y en un solo día recabaron 200 expedientes de personas desaparecidas, de las cuales, según estimó la asociación, 70 por ciento eran mujeres («Aumenta desaparición de mujeres en Tamaulipas», 2017). En contextos de violencia criminal, ser joven y ser mujer incrementa la vulnerabilidad y el riesgo. Esta relación sigue reflejando la realidad, pues si algo caracteriza a los grupos criminales es un esquema patriarcal cuyo principal medio de dominación es la violencia.

En el libro *Nación criminal*, donde se analizan las narrativas sobre lo criminal y lo heroico en México desde la época de la revolución mexicana, Héctor Domínguez Ruvalcaba (2015) afirma: «Más que un mero interés económico, las acciones criminales ponen en escena una forma de masculinidad extrema» (pp. 25-26). Para el autor, dicha masculinidad puede definirse como *lumpenmachismo* o masculinidad criminal, y señala que ésta no sólo se sustenta en la dominación patriarcal para

controlar a los otros, sino también en el despliegue de «una pedagogía destructiva y cruel en la que matar es el único discurso disponible para demostrar y perpetuar la dominación» (2015, pp. 25-26).

Por experiencias propias o ajenas, las mujeres jóvenes de Tamaulipas son conscientes de esto. En la Feria Nacional de Ciencias e Ingenierías Tamaulipas (Fenaci) 2017, tres mujeres estudiantes del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (Conalep) de Reynosa, presentaron un prototipo de *pulsera antisecuestro* cuya utilidad es disminuir la pérdida o secuestro de personas mediante un dispositivo conectado a un *smartphone* que envía una señal en situaciones de riesgo (Quintá, 2018). El prototipo no fue premiado pero causó gran interés entre mujeres jóvenes de la frontera.

No es la primera vez que jóvenes estudiantes de Tamaulipas adaptan recursos tecnológicos para protegerse de la violencia criminal. En el Certamen Estatal de Creatividad e Innovación Tecnológica de 2016, Pioneros de la Ciencia KIDS, Juan David, estudiante de sexto año de primaria de Matamoros de 11 años de edad, presentó un diseño que llamó *Mochila de seguridad*, anunciada en un cartel que decía: «La diferencia entre la vida, la muerte y la desaparición». Era una mochila provista de una placa de blindaje, un GPS conectado al celular de los padres y una alarma antisecuestro o antirrobo (Reséndez, 2016).

Con ayuda de su maestra, Juan David definió la problemática: las balaceras y los secuestros. El objetivo: reducir la estadística de niños heridos, muertos o desaparecidos. Y el procedimiento: «En caso de presenciar una balacera, primero tírese al suelo, después colóquese la mochila como escudo con dirección al peligro, y finalmente, en caso de secuestro o robo, jalar la cuerda para hacer sonar la alarma» (Reséndez, 2016, párr. 8). En palabras de Juan David: «Esta idea se me ocurrió porque en mi ciudad, Matamoros, las balaceras y robos son muy frecuentes, lamentablemente, y ocupamos una manera de solucionar esto y mi manera fue inventar la mochila de seguridad» (Reséndez, 2016, párr. 9).

Ninguna autoridad dio apoyo o seguimiento a este invento, pero Juan David ganó la fase regional del certamen. Su idea, al igual que la pulsera antisecuestro, se tradujo en un dispositivo defensivo ante la violencia criminal en la región pero, sobre todo, expresa el temor de ser víctimas de la violencia, o bien la preocupación por quienes ya lo son. Después de todo, como ha señalado el reconocido criminólogo mexicano Luis Rodríguez Manzanera (2002), todos se identifican con las víctimas, no con los criminales, porque se trata de situaciones que no sólo reflejan nuestra vulnerabilidad, sino también nuestras emociones.

Ahora bien, los jóvenes no sólo son víctimas de la violencia de grupos del crimen organizado, sino también de la violencia del Estado. Como señala Valenzuela (2015), el juvenicidio, como conjunto de formas de asesinato, precarización y estigmatización de jóvenes e identidades juveniles, también emana de «una fuerte degradación del funcionamiento de las instituciones que posibilite la permanencia de procesos de corrupción e impunidad […] aspectos [que] son parte de lo que hemos definido como *Estado adulterado*» (p. 34).

Para este autor, el Estado adulterado resulta además de la complicidad entre instituciones del Estado y grupos criminales, lo que deviene en descontrol, muerte y juvenicidio (al igual que el feminicidio). Más allá del cuestionamiento jurídico y sociológico que se pueda hacer a la adjetivación del Estado como *adulterado*, la idea es que no sólo se trata de formas de violencia estructural que limitan las oportunidades para los jóvenes, sino también de un tipo de criminalización de los jóvenes catalogados como *sospechosos* o *enemigos* del Estado. En el contexto de violencia criminal, algunos jóvenes encajan en tales clasificaciones, pero éstas no dejan de ser problemáticas porque postulan una lógica binaria que debe ser criticada y corregida.

Los contextos y experiencias locales permiten comprender cómo se construye el necropoder emanado del Estado, visible en las prácticas de algunas fuerzas de seguridad federales. De otra forma no podríamos comprender porqué para algunos

militares, detener, esposar y amontonar en un camión a un grupo de jóvenes varones que supuestamente trabajaban para un grupo criminal, no fuera motivo de preocupación, mucho menos dejarlos expuestos durante horas, con una temperatura ambiente de 38 grados centígrados, como narró un testigo presencial durante un trabajo de campo en el sur de Tamaulipas. Cuando el testigo le preguntó a un militar por qué los dejaban expuestos al calor intenso, éste le respondió: «Ellos no importan, ya están muertos».

Este caso sugiere que la pedagogía de la violencia basada en la crueldad a la que se refiere Domínguez (2015, p. 26) no parece ser exclusiva de los grupos del crimen organizado, sino también de algunas instituciones del Estado. Someter para degradar la condición de ser humano y finalmente despojar de la vida, son parte de dicha pedagogía de la crueldad que desde el principio anuncia la muerte de los cuerpos no sin antes someterlos al sufrimiento por parecer sospechosos o enemigos del Estado.

La clasificación de algunos jóvenes como *sospechosos* o *enemigos* ha devenido en su criminalización y victimización, situación en la que el *Estado totalitario* –siguiendo a Carl Schmitt (1999, p. 60)–, redefine lo político al margen de lo institucional basado en la distinción elemental amigo-enemigo, campo político basado en primitivos sentidos de pertenencia y de exclusión, en un *nosotros* y un *ellos*, visión que en México se expresa en un campo donde exclusivamente hay militares y agentes de seguridad cumpliendo la ley, por un lado, y delincuentes quebrantándola por el otro, lo que no siempre coincide con la realidad, y cuando coincide suele dar lugar a abusos de autoridad y violación de derechos humanos.

Para ilustrar lo anterior, se presenta el caso del multihomicidio de Érika Alvarado, sus dos hermanos –originarios de Progreso, Texas–, y su novio mexicano, todos entre los 21 y los 26 años de edad, cuyos cuerpos fueron encontrados en un poblado rural cercano a Matamoros. Según pesquisas ministeriales y de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, los

responsables fueron miembros del Grupo Hércules, escolta de la entonces alcaldesa de la ciudad, formada por exmarinos y exmilitares («Atribuyen masacre al Grupo Hércules», 2018). Las víctimas estaban maniatadas y con disparos en la cabeza.

La pedagogía de la violencia, como ha quedado dicho, es ejercida por organizaciones criminales y por fuerzas del Estado, lo cual no es nuevo ni exclusivo de México. En la medida en que el narcotráfico nació imbricado con fuerzas del Estado, ambos lados han ejercido la violencia homicida desde entonces. Basta mencionar el muy conocido *modus operandi* violento y extremadamente abusivo de la antigua Dirección Federal de Seguridad durante la llamada *guerra sucia* de la década de 1970 (Aguayo, 2001). Lo novedoso es que a partir de la ruptura entre el Cártel de Golfo y Los Zetas, «las fuerzas del Estado encargadas de mantener el orden y la seguridad pública fueron empujadas hacia el uso de nuevas técnicas y prácticas violentas» (Correa-Cabrera, 2013, p. 143). Este empuje habría inoculado también en ellas una actitud de sospecha generalizada sobre *enemigos del Estado* acechando por doquier, lo que se tradujo en mayor número de víctimas jóvenes y adultas. Muchas acciones de este tipo han sido grabadas con teléfonos móviles y cámaras de seguridad, luego difundidas por redes sociales y medios de comunicación, de modo que el fenómeno se ha vuelto visible en el mundo.

Morros jalándole a la metra o los protagonistas

En su libro sobre la economía política de la música, Jacques Attali (1995) afirma que «con la música nació el poder y su contrario: la subversión» (pp. 15-16). A través de la música –sigue– se leen los códigos de la vida, en particular las relaciones entre los hombres. *Morros jalándole a la metra* es un fragmento de una canción que exalta la violencia juvenil en el mundo del crimen, un código musical que, como diría Attali (1995), alude a «un lazo de unión entre un poder y sus súbditos y, por lo tanto, más generalmente, un atributo de poder» (p. 16).

A fines de la década de 1990, surgió Cartel de Santa, grupo de música hip hop de Santa Catarina, Nuevo León (Wikipedia, 2018). Sus canciones exaltan la subcultura juvenil contemporánea en un estilo subversivo con alusiones al sexo, la violencia y el crimen. Su canción *El Tigre*, promocionada en 2012, cuenta la vida de un joven de Matamoros que se ufana de ser *mañoso hasta la tumba* y *mexicano hasta la muerte*. En el introito, la canción advierte la necesidad de perder el miedo a la muerte porque uno está destinado a morir en el lugar que le toca. Enseguida narra la vida de «El Tigre», antihéroe que aprendió a *jalarle a la metra* desde *morro*, hasta llegar a ser jefe de plaza, respetado y admirado por sus cómplices por saber cómo operar *la tranza* en sus negocios criminales. En las estrofas finales se le describe como muy inteligente, astuto y tan resistente que incluso drogado permanece consciente y, pese a ser un jefe criminal, su primera obligación es el ejercicio de su paternidad (Cartel de Santa, 2012).

Matamoros es una de las ciudades fronterizas emblemáticas de la violencia criminal. Al ser cuna del Cártel del Golfo y Los Zetas, ha sido epicentro de grupos criminales en disputa por diversos negocios ilícitos como el tráfico de drogas y armas y la migración clandestina desde la década de 1990 (Sánchez, 2015; Zárate, 2015). Es una ciudad donde cobró plena visibilidad un régimen ilícito y sus articulaciones con fuerzas del Estado, particularmente con los gobiernos estatal y municipal (Flores, 2012).

En ese contexto surgieron líderes como «El Tigre»; jóvenes que ingresaron al mundo del crimen no porque hubieran sido precarizados y estigmatizados por el Estado, sino por las oportunidades de enriquecimiento y poder que se les presentaban a pesar de los riesgos mortales de esa vida. Hombres como «El Tigre» representan la alteridad de segmentos de la población juvenil por simbolizar el poder colectivo y la identidad personal basados en la violencia criminal.

Si los narcocorridos, como señala Valenzuela (2002), «hacen del narcotráfico y los narcotraficantes su tema principal

[y] justifican o condenan las situaciones, vicisitudes y placeres en los mundos del narcotráfico» (p. 13), pareciera que el hip hop y especialmente el narco rap se han consolidado como una nueva industrial cultural que exalta la narcocultura y heroiza a los jóvenes que ocupan posiciones de mando y riesgo en los grupos del crimen organizado.

En la canción *El Tigre*, el código musical es obvio: en la frontera de Tamaulipas con Texas los hombres jóvenes se involucran con el crimen organizado pero, sobre todo, desde *morros le jalan a la metra*. Por supuesto, esto es una generalización, pero al igual que los narcocorridos, *El Tigre* es un ejemplo de exaltación de los jóvenes que participan en el crimen organizado. El grupo musical Cartel de Santa no es el único que ha hecho apologías de este tipo. Los jóvenes raperos Cano y Blunt, de Reynosa, Tamaulipas, y otros, también lo han hecho (Pérez, 2012a). Sin embargo, como éstos lo cantan en *Reynosa la maldosa* (Cano y Blunt, 2010), las opciones de los jóvenes son muy limitadas en una región donde la vida cotidiana está marcada por la violencia.

Reynosa la maldosa inicia loando la identidad local: *Somos puro Reynosa* (Cano y Blunt, 2010) y enseguida describe cómo dicha identidad se forja en un mundo criminal de *malandros* o *gente mafiosa*. En ese contexto, según la canción, sólo queda tomar la vida con actitud de sufrir o gozar, o ambas cosas. Sufrir porque se vive en un mundo criminal con calles peligrosas, gente *maldosa*, pandilleros y prostitutas; gozar porque para algunos el mismo mundo criminal puede ser fuente de adrenalina y placer; o bien porque no hay opción al nacer y vivir en una ciudad como Reynosa.

La canción cierra con la legitimación de sus letras y de la interpretación que hacen de dicha ciudad fronteriza: Reynosa es así, como se describe, no se puede esperar algo diferente. Y es así porque es un microcosmos del mundo criminal, porque es frontera, porque es bravura, porque es realidad y no ficción, porque lo reportan los medios, porque es una ciudad donde la gente

y los jóvenes en particular tienen malicia. Y ante eso, su única opción es sufrir o gozar.

El grupo Cano y Blunt es de los pocos en la frontera de Tamaulipas que ha compuesto piezas que se refieren directamente a la violencia criminal y que han llegado a cobrar hasta 300 dólares por ejecutar canciones solicitadas y dedicadas a miembros del crimen organizado (Pérez, 2012b). Fragmentos musicales como los citados dan una idea de cómo los jóvenes y la violencia criminal forman una díada en la narcocultura contemporánea, especialmente aquellos que reproducen la violencia al ocupar posiciones de mando en grupos criminales. A final de cuentas, ante la omnipresencia de los *mañosos* o los *malandros*, los *morros* no tienen más opción que sufrir o gozar la situación. Pero ¿cómo experimentan el supuesto goce cuando ejecutan alguna actividad cómplice en ese mundo?

A inicios de 2018, un joven de Nuevo Laredo, interesado en trabajar para el Cártel del Noreste, el cual se supone es una escisión de Los Zetas, se atrevió a preguntar en Internet por las obligaciones de un *halcón*. Otro joven le respondió y lo animó, diciéndole que ser *halcón* estaba de moda entre *chamacos* del reguetón, cholos y nacos. Pero le advirtió que sólo los primeros pagos son buenos, los subsiguientes no o simplemente no se entregan y que los *halcones* debían trabajar bajo amenaza. Se lo dijo así:

> Eso sí, te vas a sentir muy ching0n [*sic*] cuando andes por ahí en una camioneta robada y con un arma de alto poder y con un nextel te vas a sentir la gran verg@ [*sic*], aunque una cosa sí es segura, si te agarran los contras te van a meter una mega ching@ [*sic*] que ni cuando hayas muerto la vas a olvidar. Lo mismo si te agarra la tira, además de que en el bote te van a enseñar técnicas de sexo anal diario y gratis […] otra cosa, cuando ya no les sirvas a tus patrones te van a hacer pasar por un contra para tirarte por ahí en la siembra de cadáveres que actualmente está al día en nuestro país («La vida de un halcón en el CDN», 2018, párr. 6).

La fuente puede ser cuestionada pero su información no difiere mucho de la recopilada en investigaciones profesionales. Al respecto, en un estudio de caso sobre jóvenes tamaulipecos y narcotráfico se afirma:

> La estrategia para ingresar a jóvenes en el narcotráfico, parece incluir repetidas pláticas en las que se les invita, primero por periodos de tiempo muy breves, que supuestamente no les implicarían riesgos, para posteriormente mencionar las jugosas ganancias a cambio de pequeños sacrificios (Gómez y Almanza, 2016, p. 459).

Esta observación y los testimonios musicales citados ratifican que la experiencia de quienes se involucran con el crimen organizado es contradictoria: por un lado, pueden sentirse *chingones* al perpetrar actos delictivos violentos y acumular riqueza y poder, pero por el otro pueden ser *chingados* por sus propios cómplices, por los adversarios o por fuerzas del Estado. Después de todo, como afirmó Octavio Paz en *El laberinto de la soledad* (1992), los mexicanos nos sentimos *chingones* pero al mismo tiempo somos *hijos de la chingada*, binomio histórico y cultural que prevalece hasta nuestros días.

Jalarle a la metra se ha vuelto un simbolismo cultural que trasciende las fronteras de edad y género. Ahora, hasta los menores y las mujeres participan en la violencia homicida (Núñez, 2017). Los casos de mujeres sugieren que éstas refuerzan su identidad de género al margen de los postulados feministas, al menos en el mundo de la narcoviolencia (Madoo y Niebrugge, 1993). Los casos de delincuencia infantil son más inquietantes.

A inicios de 2017, un periódico digital publicó: «El estado de Tamaulipas es considerado en el panorama nacional como un semillero de niños sicarios, de igual forma registra una alta incidencia de muertes violentas de jóvenes» («Tamaulipas semillero de niños sicarios», 2017). Esta información es ilustrada con una fotografía de dos jóvenes con apariencia de menores, portando

armas, uno con escopeta semiautomática y otro con pistola escuadra, ambos sonriendo, apuntando las armas como si fueran extensiones erectas de su cuerpo. No es una foto de ocasión sino una pose o mensaje a ser distribuido por las redes sociales.

En cuanto a las mujeres, el caso de Joselyn Alejandra Niño es ilustrativo. Un artículo de la reportera Juliana Fregoso (2017) informó que Joselyn formaba parte de un grupo llamado Cártel de las Flacas: «Las flacas son mujeres jóvenes y delgadas que usan chalecos antibalas y cadenas de oro colgando sobre el cuello, cabello peinado hacia atrás y lentes de sol sobre su cabeza» (párr. 6). Joselyn llegó a ser una de las líderes y sirvió para un grupo del Cártel del Golfo en Reynosa. En una fotografía que circuló por las redes sociales, su imagen se ajustaba a la descripción de Fregoso pero en otra las partes desmembradas de su cuerpo yacían en una hielera abandonada en Matamoros.

Lo que está pasando: los jóvenes como testigos

En el verano de 2015, estudiantes de secundaria y preparatoria de la ciudad de Matamoros marcharon por la no violencia. El coordinador del movimiento Jóvenes por la Paz declaró que se trataba de una expresión contra todo tipo de violencia y que, posteriormente, integrarían a más estudiantes e incluso a padres de familia con la finalidad de hacer conciencia (Rendón, 2015). La preocupación por la violencia y las experiencias o la suerte directa o indirecta de algunos jóvenes en esta ciudad, no son nuevas.

Cinco años atrás, una joven obrera entrevistada por De la O y Flores (2012) narró: «Ya no puedo salir a la calle, yo ya no puedo salir a bailar porque a mí me gustaba mucho, divertirme sanamente […] no puedes ir porque tienes miedo […] hay mucha balacera, han matado mucha gente» (p. 23).

Aunque era el fin del sexenio de la guerra contra el narcotráfico, los jóvenes percibían que la violencia y el miedo obstaculizaban la movilidad en espacios públicos para las mujeres jóvenes,

aunque también para los hombres. Al respecto, un obrero de maquiladora de 18 años entrevistado por las autoras, dijo:

> Hay balacera, se empiezan a matar entre soldados con los narcotraficantes de aquí, entre ellos mismos sobre todo… Lo que tienen aquí es que se pelean por los terrenos que se quieren agarrar […] las plazas, como Matamoros es un lugar que está en la frontera para el otro lado, es una plaza buena que todo el mundo quiere […] pero no es de que salí y ya vi a un muerto. Hay balaceras cada semana o cada fin de semana… Cuando vives aquí sí ves camionetas correteándose a mitad de la calle […] soldados que van […] la mayoría se quedan así [sin hacer nada] (De la O y Flores, 2012, p. 24).

La violencia criminal ha hecho de los jóvenes no sólo víctimas o protagonistas, también testigos. Según la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de la Seguridad Pública (Envipe) de 2017 (Inegi, 2017), las conductas delictivas más identificadas por la población de 18 años y más en Tamaulipas son: consumo de alcohol en la calle, consumo y venta de drogas, robos, asaltos y disparos frecuentes. En cuanto a las actividades cotidianas que la gente de Tamaulipas dejó de hacer en 2016 figuran: salidas de los hijos menores de edad, salidas de noche, portación de joyas, visitar familiares o amigos, tomar taxi, portar dinero en efectivo, entre otras (Inegi, 2017). No en balde, Finkelhor y Hashima (2001) afirman que el impacto de la violencia presenciada por niños y jóvenes puede ser muy fuerte por sus consecuencias psicoemocioales a corto y largo plazo.

Por supuesto, la mayor parte de los jóvenes que han sido testigos de actos de violencia criminal son las víctimas mismas, pues, como señala Valenzuela (2012): «En un contexto de precariedad económica, de ausencia de empleos para los jóvenes que se incorporan al mercado laboral y de declive de la educación como elemento viable para la generación de sus proyectos de vida, la violencia y la muerte acechan a miles de niños y

jóvenes» (pp. 160-161). Paradójicamente, esa violencia estructural es la misma que orilla a tantos otros jóvenes a involucrarse como actores en la dinámica de la violencia criminal.

Dicha paradoja en torno a la violencia estructural versus la violencia criminal, también es representada en la música como forma de denuncia. Un joven rapero de nombre José, apodado «Trella Rap», publicó en YouTube a mediados de 2017 el video de su canción *Reynosa City*. A diferencia de Cano y Blunt y otros, José no hace apología de la violencia ni de sus protagonistas, sino que denuncia el estado de cosas que ésta ha generado en su ciudad. Su propósito deliberado es hacer conciencia ciudadana:

> Hoy les voy a dejar un tema que escribí hace una semana, sobre lo que está pasando en la ciudad de Reynosa, sobre balaceras, bloqueos, y pues muchas cosas que es más que notable. El tema no lo escribí con la intención de ofender a la gente, es, al contrario; no es con la intención de incomodar a nadie, la intención es hacer conciencia y hacer ver cómo están las cosas hoy en día, verdad, cómo estamos viviendo hoy en día los reynosenses (Trella Rap, 2017).

La precaución de José al manifestar el mensaje de su canción trasluce la atmósfera de temor y riesgo que se vive en esa ciudad. No desea herir susceptibilidades de quienes pudieran sentirse aludidos. La primera estrofa habla de la bondad y la tristeza como dicotomía emocional colectiva, una evocación de la ciudad como lugar habitado por gente amable y bondadosa, aunque también triste. El paisaje urbano convertido en zona de guerra, Reynosa, de ciudad respetable a ciudad violenta, sin negar que la violencia existiera en el pasado, pero no al grado de que el tránsito por vías públicas fuera un riesgo personal y colectivo tan grande.

La violencia es descrita en esta canción en sus distintas caras: violencia económica que ha minado la subsistencia de las familias y la niñez; violencia criminal en las calles que arroja

víctimas inocentes; violencia transnacional que mengua la calidad de vida de los obreros maquiladores; violencia política derivada de la corrupción y el clientelismo gubernamental; violencia del Estado a través de la acción militar y violencia naturalizada resultante de la pérdida de valores (Trella Rap, 2017).

La canción finaliza con un dejo de añoranza por la ciudad de antaño –pacífica, humilde, respetuosa– y pesimismo por la ciudad de hoy –violenta, temerosa, desconfiada–, acentuando que las múltiples formas de la violencia son parte de un presente histórico que viven los jóvenes. Esto es sólo una composición musical de un joven rapero, cuya pertenencia a un segmento de la población juvenil residente en una ciudad violenta la convierte en testimonio cultural de un estado de cosas.

Hace unos años, De la O (2014) afirmó que «La violencia que se vive en diversas zonas de la frontera norte de México invita a realizar una urgente evaluación sobre su impacto en la población, sobre todo en los jóvenes, quienes hoy enfrentan condiciones de riesgo y vulnerabilidad» (p. 43). Las condiciones que prevalecían en el momento de este llamado han cambiado, pero no para bien, pues los jóvenes y otros segmentos de población siguen siendo vulnerables, ya sea como víctimas, como protagonistas o como testigos de la violencia en sus ciudades.

Esta última clasificación, la de los jóvenes como testigos de la violencia, no se limita a quienes la observan en sus contextos porque forma parte de sus experiencias de miedo en la vida cotidiana o la representan a través de narrativas personales o canciones; incluye también a aquellos jóvenes que testifican en juicio contra la violencia y que a causa de ello se vuelven víctimas.

A fines de 2014, una joven colaboradora de la página de Internet Valor por Tamaulipas fue asesinada por supuestos miembros de un grupo criminal en la frontera. La joven, como otros blogueros, reportaba situaciones y protagonistas de violencia en la región. Al sentirse expuestos, estos últimos ofrecieron mediante volantes una recompensa de más de medio millón de pesos por información sobre ella para *callarle el hocico*. La táctica

funcionó, pues la bloguera fue secuestrada y asesinada; luego su cuenta fue *hackeada* para publicar fotografías de ella («PGJ-Tamaulipas investiga desaparición y presunto asesinato de periodista ciudadana», 2014). Testificar la violencia, entonces, implica más peligro que sólo verla, pues su denuncia es tomada como una afrenta grave por las organizaciones criminales.

Los jóvenes que utilizan las redes sociales para denunciar la violencia no son los únicos cuya vulnerabilidad ha aumentado, sino también aquellos que los medios de información tradicionales definen como *soplones* y son asesinados por grupos del crimen organizado. Los jóvenes, entonces, constituyen un segmento de población vulnerable, pues, como han señalado Bendit, Hahn y Miranda (2008), «Las condiciones de vida, de trabajo y la idea misma de la normalidad están en constante transformación. Estos procesos tienen enormes consecuencias para los jóvenes» (p. 13).

Epílogo: los jóvenes y la violencia criminal

Hace poco más de tres décadas, Pierre Bourdieu (2002) lanzó una pregunta provocadora: «¿Cómo enfoca el sociólogo el problema de los jóvenes?» (p. 163). El cuestionamiento, aparentemente anodino, remite a un abanico de problemas epistemológicos que el mismo Bourdieu puso sobre la mesa: la arbitrariedad de las edades, los estereotipos e ideologías de y sobre la juventud, las comparaciones y el relativismo del término jóvenes, en suma, las políticas del lenguaje utilizadas para nombrarlos, definirlos y, sobre todo, para compararlos en el marco de diferencias sociales y simbolismos culturales con sus respectivas variaciones históricas.

Bourdieu no abordó el tema de los jóvenes en relación con la violencia criminal, pero su planteamiento invita a pensar el abordaje de dicha díada abyecta, considerando la arbitrariedad de los supuestos, las ideologías, los estereotipos, los relativismos, etcétera. No sólo se trata de un problema conceptual, sino

también subjetivo, pues tanto la interpretación epistemológica –sustentada en términos como jóvenes, violencia criminal y juvenicidio– como la fenomenológica –los casos, experiencias y situaciones de violencia hacia, de y entre los jóvenes– están impregnadas de significados múltiples, a veces desarticulados y prejuiciosos.

No obstante, al conjugar ambas interpretaciones es posible encontrar un balance provisional, como se ha hecho aquí, lo cual permite llegar a la siguiente conclusión también provisional: la gramática de la relación abyecta entre jóvenes y violencia criminal, al menos en la región que hemos utilizado como caso emblemático, cobra sentido al enmarcarla en la formación de regímenes ilícitos que, situados en un proceso histórico y cultural, engendran juvenicidio. El recuento etnográfico aquí presentado así los muestra.

No obstante, como se ha argumentado a lo largo de este trabajo, la formación de regímenes ilícitos es una expresión más del avance de la violencia criminal. En la medida en que esta última es un fenómeno procesual, multicausal y multidimensional, no se trata de algo nuevo, no se restringe a los grupos paralegales, ni es un proceso lineal, sino un campo de poder en disputa pero también en resistencia, donde los jóvenes están inmersos y transitan entre categorías múltiples, difusas e incluso contradictorias en su vida cotidiana.

Dicho lo anterior sin ignorar que, al intentar una *verstehen* o comprensión de los jóvenes como víctimas, victimarios y testigos de la violencia criminal, se cuestiona en parte el uso del término juvenicidio circunscrito a las víctimas en sentido amplio –asesinados, marginados, precarizados–. Al mismo tiempo se sugiere repensar el uso del término juvenicidio por su connotación esencialista al postular una dicotomía de opciones de vida para los jóvenes: o se está adentro o se está afuera del mundo de la violencia.

Desde esta perspectiva, el análisis y la interpretación aquí presentados invitan a adoptar el término juvenicidio dentro de sus limitaciones teóricas y constreñimientos sociales como concepto

útil para captar los matices de la díada violencia-jóvenes en el marco de procesos, regiones y situaciones específicas, pero también para cuestionar etiquetas binarias de los jóvenes en relación con la violencia criminal y reconocer la agencia de éstos para incursionar, confrontar o resistir dicha violencia.

Por supuesto, el proceso es más complejo, pero el material etnográfico aquí presentado da cuenta de cómo la gramática de esta relación abyecta engloba fronteras difusas, aunque traslapadas: se puede ser víctima y al mismo tiempo victimario; se puede ser testigo y a la vez víctima. Se trata de un rizoma conceptual y vivencial en el que el término juvenicidio parece ser desbordado, aunque como proceso relacional se sitúa como algo problemático y complejo, al menos en regiones y ciudades fronterizas con una historia y cultura de violencia arraigada.

Este último aspecto, el de la historicidad, no ha sido abordado en el presente capítulo, pero amerita algunas líneas, dado que toda gramática, ya sea de la violencia criminal o del juvenicidio, requieren ser puestas en esta perspectiva. Como hace más de tres décadas señaló Norbert Elias: cualquier problema social u objeto sociológico debe ser analizado como un proceso de largo alcance para comprender sus matices, no sólo como situaciones de reposo contemporáneas (1987, p. 12).

El exhorto de Elias alude al hecho de que las estructuras de personalidad –composiciones individuales– y las estructuras sociales –composiciones colectivas– son interdependientes y forman parte de un mismo desarrollo a largo plazo (1987, p. 12). La violencia criminal en Tamaulipas y en otras regiones de México ha seguido dicho proceso desde las postrimerías de la revolución mexicana (Flores, 2014), si no es que desde antes; y las experiencias de los jóvenes con relación a dicha violencia criminal no ha sido la excepción.

Para terminar, se impone volver a Bourdieu para reformular su cuestionamiento: ¿cómo los analistas sociales deberíamos o podríamos abordar el problema de los jóvenes y la violencia criminal? ¿Cómo hacerlo en tiempos y regiones donde la violencia

criminal no sólo es una expresión de agresión y crueldad (una pedagogía afinada), sino también un simbolismo que no sólo somete a algunos jóvenes (como víctimas o testigos), sino también seduce y a la vez somete a quienes la ejercen? Cuestionamientos necesarios para profundizar, echando mano de análisis multidisciplinares y comparaciones históricas y multilocales.

Referencias

Aguayo, S. (2001). *La Charola. Una historia de los servicios de inteligencia en México.* México: Grijalbo.

Aguilera, O. (2017). *La ficción de hechos reales: análisis de procesos de ficcionalización de hechos reales e históricos en el relato audiovisual literario* (tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, Madrid).

Atribuyen masacre al Grupo Hércules. (19 de enero de 2018). *El mañana*. Recuperado de https://www.elmanana.com/atribuyen-masacre-al-grupo-hercules-grupo-hercules-cndh-escoltas-leticia-salazar-asesinato-hermanos-estadounidenses/4267327

Attali, J. (1995). *Ruidos. Ensayo sobre la economía política de la música*. México: Siglo XXI Editores.

Aumenta desaparición de mujeres en Tamaulipas. (7 de abril de 2017). *Noticentro.* Recuperado de https://noticentro.mx/2017/04/07/aumenta-desaparicion-mujeres-tamaulipas/

Banco Mundial. (1 de junio de 2012). La violencia juvenil en México. Reporte de la situación, el marco legal y los programas gubernamentales. *Banco Mundial*. Recuperado de http://documentos.bancomundial.org/curated/es/277681468155375869/La-violencia-juvenil-en-Mexico-reporte-de-la-situacion-el-marco-legal-y-los-programas-gubernamentales

Bauman, Z. (2005). *Vidas desperdiciadas. La modernidad y sus parias.* Barcelona: Paidós.

Bendit, R., Hahn, M. y Miranda, A. (2008). Introducción. Creciendo en un contexto de cambio y globalización. En R. Bendit, M. Hahn y A. Miranda (Comps.), *Los jóvenes y el futuro. Procesos de inclusión social y patrones de vulnerabilidad en un mundo globalizado* (pp. 13-30). Buenos Aires: Flacso Argentina/Prometeo Libros.

Bourdieu, P. (2002). *Sociología y cultura*. México: Grijalbo/Conaculta.

Cano y Blunt. [El pareja 956]. (31 de mayo de 2010). Reynosa la maldosa [archivo de video]. Recuperado de https://www.youtube.com/watch?v=UgMz5k4ceUE&t=1s

Cartel de Santa. [Gera Mendoza]. (11 de mayo de 2012). El Tigre [archivo de video]. Recuperado de https://www.youtube.com/watch?v=UJ-29cYy-hM

Cicalese, G. (2015). La lógica de la investigación social, el escenario periodístico y los tribunales en la ficción y la realidad política. *Questión. Revista Especializada en Periodismo y Comunicación*, *1*(47), 71-78.

Córdova, R. y Hernández, E. (2016). En la línea de fuego: Construcción de masculinidades en jóvenes tamaulipecos ligados al narco. *Revista de Dialectología y Tradiciones Populares*, *LXXI* (2), 559-577.

Correa-Cabrera, G. (2013). Violencia en el noreste mexicano, el caso de Tamaulipas: Estado, sociedad y crimen organizado. En V. Sánchez (Coord.), *Violencia e inseguridad en los estados fronterizos del norte de México en la primera década del siglo XXI* (pp. 139-162). México: RNIU/Red de Investigación en Seguridad Pública y Desarrollo Social.

Correa-Cabrera, G. (2014). Violence on the «Forgotten» Border: Mexico's Drug War, the State, and the Paramilitarization of Organized Crime in Tamaulipas in a «New Democratic Era». *Journal of Borderland Studies*, *29*(4), 419-433.

Cruz, B. (7 de febrero de 2017). Violencia criminal y pobreza van de la mano: Sedesol. *EnLineaDirecta.info*. Recuperado de http://www.enlineadirecta.info/noticia.php?article=302973

Cruz, J. (2010). Estado y violencia criminal en América Latina. Reflexiones a partir del golpe en Honduras. *Nueva Sociedad*, *226*, 67-84.

De la O, M. (2014). El reto de ser joven en la frontera norte de México. Violencia, cuerpos y masculinidades. En J. Valenzuela (Coord.), *Tropeles juveniles. Culturas e identidades (trans) fronterizas* (pp. 41-84). México: El Colef/UANL.

De la O, M. y Flores, A. (2012). Violencia, jóvenes y vulnerabilidad en la frontera noreste de México. *Desacatos*, *38*, 11-28.

Discurso de Toma de Posesión de Vicente Fox Quesada como Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. (1 de diciembre de 2000). En *500 años de México en documentos*. Recuperado de http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/2000_49/Discurso_de_Toma_de_Posesi_n_de_Vicente_Fox_Quesad_71.shtml

Domínguez, H. (2015). *Nación criminal. Narrativas del crimen organizado y el Estado mexicano*. México: Paidós.

Elias, N. (1987). *El proceso de la civilización. Investigaciones sociogenéticas y psicogenéticas*. México: FCE.

Finkelhor, D. y Hashima, P. (2001). The Victimization of Children and Youth. A Comprehensive Overview. En S. White (Coord.), *Handbook of Youth and Justice* (pp. 49-78). Boston: Springer.

Flores, C. (2014). *Historias de polvo y sangre. Génesis y evolución del tráfico de drogas en Tamaulipas*. México: CIESAS.

Fregoso, J. (25 de marzo de 2017). Jóvenes, bellas y asesinas: cómo es el Cártel de las Flacas que aterroriza a México. *Infobae*. Recuperado de https://www.infobae.com/america/mexico/2017/03/25/jovenes-bellas-y-asesinas-como-es-el-cartel-de-las-flacas-que-aterroriza-a-mexico/

Gómez, A. y Almanza, A. (2016). Impacto del narcotráfico en jóvenes de Tamaulipas, México: drogas e inseguridad. *Revista de Psicología*, *34*(2), 445-472.

Hernández, O. (2017). Crimen organizado y migración clandestina en Tamaulipas. En Knopp, A., Zavaleta, A., Kearnel, M. y Knight, T. (Eds.), *Supplementary Studies in Rio Grande Valley History* (pp. 341-364). Estados Unidos: The University of Texas Rio Grande Valley.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2017). *Encuesta nacional de victimización y percepción sobre seguridad pública. Principales resultados Tamaulipas*. Tamaulipas: Autor. Recuperado de http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/

proyectos/enchogares/regulares/envipe/2017/doc/envipe2017_tamps.pdf

La vida de un halcón en el CDN: "Te sentirás muy verg… pero cuando ya no les sirvas ellos mismos te entregarán". (19 de enero de 2018). *Valor por Tamaulipas.* Recuperado de https://www.valorportamaulipas.info/2018/01/la-vida-de-un-halcon-en-el-cdn-te.html

Madoo, P. y Niebrugge, J. (1993). Teoría feminista contemporánea. En G. Ritzer (Ed.), *Teoría sociológica contemporánea* (pp. 353-410). Madrid: McGraw Hill Interamericana de España.

Martínez, S. (8 de mayo de 2008). El cártel del Golfo, junto con sus nuevos socios, es dueño de todo en Matamoros. *La Jornada*. Recuperado de https://www.jornada.com.mx/2011/05/08/politica/012n1pol

Martínez, S. (17 de abril de 2011). En la ruta de la muerte. *La Jornada*. Recuperado de https://www.jornada.com.mx/2011/04/17/politica/006n1pol

Maykut, P. y Morehouse, R. (1994). *Investigación cualitativa. Una guía práctica y filosófica*. Barcelona: Hurtado.

Mbembe, J. (2011). *Necropolítica/Sobre el gobierno privado indirecto.* España: Melusina.

Morales, C. (2011a). El fracaso de una estrategia: una crítica a la guerra contra el narcotráfico en México, sus justificaciones y efectos. *Nueva Sociedad*, *231*, 4-13.

Morales, C. (2011b). La guerra contra el narcotráfico en México. Debilidad del Estado, orden local y fracaso de una estrategia. *Aposta. Revista de Ciencias Sociales*, *50*, 1-35.

Musica.com. (s.f.). El Tigre (corregida). En *musica.com*. Recuperado de https://www.musica.com/letras.asp?letra=1707428

Núñez, M. (2017). Masculinidades en la narcocultura: el machismo, los buchones y los mangueras. *Revista Conjeturas Sociológicas*, *14*(5), 109-126.

Osorno, D. E. (2012). *La guerra de los Zetas. Viaje por la frontera de la necropolítica*. México: Penguin Random House.

Paz, O. (1992). *El laberinto de la soledad*. México: FCE.

Pérez, J. (2011). La guerra contra el narcotráfico: ¿una guerra perdida? *Espacios Públicos*, *14*(30), 211-230.

Pérez, R. (18 de febrero de 2012a). Voy a morir porque creen que soy un Zeta. En *Nuestra Aparente Rendición*. Recuperado de http://nuestraaparenterendicion.com/index.php?option=com_k2&view=item&id=962:voy-a-morir-porque-creen-

Pérez, R. (13 de junio de 2012b). En Tamaulipas los narcos disparan a ritmo de rap. En *Vice*. Recuperado de https://www.vice.com/es_latam/article/jm34d4/en-tamaulipas-los-narcos-disparan-a-ritmo-de-rap-0000156-v5n4

PGJ-Tamaulipas investiga desaparición y presunto asesinato de periodista ciudadana. (16 de octubre de 2014). *Animal Político*. Recuperado de https://www.animalpolitico.com/2014/10/valor-por-tamaulipas-denuncia-el-asesinato-de-una-de-sus-administradoras/

Proceso. (26 de enero de 2014). Narcos controlan todo en Tamaulipas. *El Diario mx*. Recuperado de http://diario.mx/Nacional/2014-01-26_97da94ff/narcos-controlan-todo-en-tamaulipas/

Quintá, R. (12 de enero de 2018). Crean pulsera antisecuestros, alumnas del Conalep de Reynosa. *Hoy Tamaulipas*. Recuperado de http://www.hoytamaulipas.net/notas/326487/Crean-pulsera-antisecuestros-alumnas-del-Conalep-de-Reynosa.html

Rendón, I. (4 de julio de 2015). Marcharon jóvenes en Matamoros por la no violencia. *Hoy Tamaulipas*. Recuperado de http://www.hoytamaulipas.net/notas/185993/Marchan-jovenes-en-Matamoros-por-la-No-Violencia.html

Reséndez, P. (22 de noviembre de 2016). Violencia en Tamaulipas inspira a niño a crear mochila antibalas. *El Financiero*. Recuperado de http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/violencia-en-tamaulipas-inspira-a-nino-a-crear-mochila-blindada

Rodríguez, L. (2002). *Victimología. El estudio de la víctima*. México: Editorial Porrúa.

Rosen, J. y Zepeda, R. (2015). La guerra contra el narcotráfico en México: una guerra perdida. *Reflexiones*, *94*(1), 153-168.

Sánchez, V. (2015). La transgresión como costumbre. Una mirada

a la cultura de la legalidad en Matamoros. En A. Zárate (Coord.), *Matamoros violento. La ilegalidad en su cultura y la debilidad de sus instituciones* (pp. 39-72). México: El Colef.

Schedler, A. (2015). *En la niebla de la guerra. Los ciudadanos ante la violencia criminal organizada*. México: CIDE.

Schmitt, C. (1999). *El concepto de lo político.* Madrid: Alianza Editorial.

Scolari, C. (2008). *Hipermediaciones: elementos para una teoría de la comunicación digital interactiva*. Buenos Aires: Gedisa.

Slack, J. y Campbell, H. (2016). On Narco-Coyotaje: Illicit Regimes and Their Impacts on the U.S.-Mexico Border. *Antípode*, *48*(5), 1-20.

Tamaulipas semillero de niños sicarios. (11 de enero de 2017). *El Tamaulipeco.* Recuperado de http://tamaulipeco.com.mx/tamaulipas-semillero-de-ninos-sicarios/

Trella Rap. [Trellarap Oficial 2]. (3 de mayo de 2017). Reynosa City [archivo de video]. Recuperado de https://www.youtube.com/watch?v=WY3X0yc-h6M

Valenzuela, J. (2002). *Jefe de jefes. Corridos y narcocultura en México.* México: El Colef.

Valenzuela, J. (2012). *Sed de mal. Feminicidio, jóvenes y exclusión social.* México: El Colef/UANL.

Valenzuela, J. (Coord.). (2015). *Juvenicidio. Ayotzinapa y las vidas precarias en América Latina y España*. Barcelona/Guadalajara/Tijuana: NED Ediciones/ITESO/El Colef.

Violencia en Tamaulipas deja más de 8 mil víctimas este año. (29 de diciembre de 2017). *El Diario de Yucatán*. Recuperado de http://www.yucatan.com.mx/sin-categoria/violencia-tamaulipas-deja-mas-8-mil-victimas-este-ano

Wikipedia. (2018). Cartel de Santa. En *Wikipedia*. Recuperado de https://es.wikipedia.org/wiki/Cartel_de_Santa

Zamora, H. (24 de febrero de 2017). Desaparición de mujeres adolescentes creció 974% en cuatro años, alerta Redim.*Proceso.* Recuperado de https://www.proceso.com.mx/475774/desaparicion-mujeres-adolescentes-crecio-974-en-cuatro-anos-alerta-redim

Zárate, A. (2015). Las instancias de justicia, su credibilidad, la impunidad y el miedo. En A. Zárate (Coord.), *Matamoros violento. La ilegalidad en su cultura y la debilidad de sus instituciones* (pp. 187-228). México: El Colef.

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA ATENDER LA VIOLENCIA DE Y CONTRA LOS JÓVENES EN LA FRONTERA NORTE

José Andrés Sumano Rodríguez

Introducción

El objetivo de este capítulo es describir y analizar las políticas públicas implementadas por los tres niveles de gobierno en México en respuesta a la problemática de violencia y delincuencia, su posible relación con el llamado fenómeno del juvenicidio y la cuestión de si la eficiencia y la eficacia de las medidas son suficientes para conseguir los objetivos buscados. En relación con este último aspecto se aborda la cuestión de si las políticas centralizadas o las políticas descentralizadas son las más eficaces para atender el problema.

Se busca poner en perspectiva práctica la discusión jurídica planteada por Jesús Pérez Caballero en su capítulo y el enfoque fenomenológico del problema en Tamaulipas por Óscar Misael Hernández-Hernández en el anterior. La contribución esperada del presente capítulo es avanzar en la exploración de soluciones, contribuir a responder la pregunta planteada por Jesús Pérez Caballero sobre la utilidad del concepto de juvenicidio para captar una excepcionalidad y revisar la capacidad de respuesta de las instituciones mexicanas. Dicho de otra manera,

con el presente análisis se busca contribuir a responder la cuestión de si la enunciación y denuncia del juvenicidio planteada por autores como José Manuel Valenzuela (2015) han contribuido a generar políticas públicas dirigidas a conseguir el objetivo último planteado por él y otros, a saber: la implementación de un proyecto humanista, justo, equitativo, incluyente y con un nuevo horizonte civilizatorio.

En este sentido, es pertinente mencionar que las políticas públicas para atender el problema de violencia y delincuencia asociada a jóvenes se enmarcan dentro del ámbito de la seguridad ciudadana. A efecto de dar mayor claridad sobre lo que se entiende en el presente capítulo por seguridad ciudadana, es preciso retomar la definición de José María Ramos (2005), en la cual menciona que es una concepción de la seguridad sustentada en el desarrollo humano, que le concede mayor atención a la vida y la dignidad humana; es decir, una concepción ciudadano-céntrica en contraste con la concepción estado céntrica de la seguridad pública. Tomando como referencia dicha concepción de la seguridad ciudadana, partimos del supuesto de que una política pública de seguridad ciudadana ideal –lo cual aborda también lo relacionado a jóvenes– es aquella que equilibra adecuadamente los enfoques punitivo y preventivo (Ramos, 2005). De acuerdo con esta idea, se abordan aquí ambos aspectos de las políticas de seguridad pública, aclarando que no hay una política específica para la violencia y la delincuencia de y contra jóvenes pero que las existentes los incluyen.

Las políticas de seguridad pública en materia preventiva han sido objeto de diferentes enfoques en los últimos años, desde su integración al Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (Pronapred) hasta el Subsidio para la Seguridad Pública de los Municipios (Subsemun). El aspecto preventivo es relevante para el tema del presente libro, dada la premisa del concepto de juvenicidio, a saber: que muchos jóvenes se han vuelto prescindibles o eliminables dadas sus condiciones de precariedad y ausencia de opciones de vida legal

a causa de un modelo económico, el *neoliberalismo*, que los margina y estigmatiza. La política de prevención social de la violencia sería entonces una de las herramientas para contrarrestar esas condiciones adversas. En materia punitiva, en particular la función policial, la política pública implementada ha sido el modelo de Policía Guiada por Inteligencia (PGI en adelante). Las políticas gubernamentales comprenden ambos aspectos e incluyen a los jóvenes como segmento de atención prioritaria.

Es importante puntualizar, como nota metodológica, que las políticas públicas que se analizan en el presente capítulo son políticas que emanan del nivel federal de gobierno, lo anterior dada la estructura de financiamiento de las políticas públicas en la materia que tiene un diseño *top-down* con base a subsidios. Lo anterior condiciona y determina las políticas que se implementan a nivel local con base a las políticas federales. En este sentido, se analiza la implementación del modelo de policía guiada por inteligencia dada la relevancia del funcionamiento policial como una variable determinante de los niveles de violencia y delincuencia en una sociedad y su posible relación con un fenómeno como el juvenicidio. Es pertinente señalar que dicho modelo fue replicado en estados y municipios a través de programas como Policía Estatal Acreditable o subsidios como Subsemun, ahora Programa de Fortalecimiento para la seguridad (Fortaseg). En materia de prevención de la violencia y delincuencia de y contra jóvenes, se analizan los programas y acciones que derivan del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (Pronapred) y del apartado de prevención del subsidio Fortaseg, dada la alta proporción de los recursos que se destinan a prevención que representan dichos subsidios. Si bien existen otros programas gubernamentales para la inclusión de jóvenes, dado el foco del presente capítulo en la violencia de y contra jóvenes y el interés por la relación con un fenómeno como el juvenicidio, es pertinente delimitar el objeto de análisis a las políticas de prevención social dirigidas a jóvenes en riesgo.

Para desarrollar el tema se presenta primero una exposición cronológica del proceso de implementación del modelo PGI y después se aborda la estrategia nacional de prevención social de la violencia y la delincuencia. Se revisan los fundamentos teóricos que sustentan dichas políticas, su implementación y, finalmente, los resultados alcanzados y algunas consideraciones para seguir construyendo a partir de la experiencia acumulada.

La hipótesis que guía esta investigación es que las decisiones en materia de seguridad pública han sido afectadas negativamente por la mala calidad de la información, el escaso desarrollo de los mecanismos deliberativos para tomar decisiones y la débil articulación de las acciones de los tres niveles de gobierno.

Al respecto resulta útil el modelo de Mark Moore (1998) para la creación de valor público, el cual indica que la toma de decisiones de políticas de seguridad pública debe estar basada en la definición del valor público que se desea generar. Las capacidades operativas, la legitimidad y el apoyo con que cuenten las instituciones para implementar dichas políticas deben ser evaluadas de acuerdo con esta definición.

El material empírico de esta investigación se nutre de entrevistas a profundidad con los funcionarios responsables de los programas estatales y municipales en Nuevo León y Tamaulipas; entrevistas a representantes de organismos internacionales involucrados en el tema y a miembros de organizaciones de la sociedad civil que participan en los consejos y mecanismos deliberativos, los cuales fueron objeto de observación participante. Es pertinente mencionar que algunas observaciones que se hacen en este texto derivan de la experiencia del autor durante su gestión como director del Centro Estatal de Prevención del Delito en Nuevo León.

Con el presente estudio se aspira contribuir a un debate que estimule la comprensión de la problemática de violencia e inseguridad a partir de la experiencia y que ayude a reorientar

las políticas públicas en la materia, a fin de que los gobiernos tomen las decisiones más eficientes y eficaces. En otras palabras, se busca contribuir al *Conocimiento de* (*Knowledge of*) y al *Conocimiento en* (*Knowledge in*) de las políticas públicas dirigidas a atender el problema de la violencia y la delincuencia.

El capítulo se estructura de la siguiente manera: primero se describe el contexto en el que se originaron dichas políticas públicas, luego se describe el marco teórico del modelo PGI y su implementación en México; luego se explica el marco teórico de la estrategia nacional de prevención social de la violencia y la delincuencia; posteriormente se describe la implementación de los programas y acciones de prevención social de la violencia y la delincuencia y, finalmente, se analizan los resultados de dichas políticas y se formulan algunas consideraciones que podrían permitir un mejor abordaje del problema en cuestión.

El contexto de homicidio doloso de jóvenes para las políticas públicas de seguridad pública

La tasa de homicidios dolosos de jóvenes es la variable proxy más confiable –por ser la de menores cifras negras– para analizar el comportamiento de la violencia en relación con los jóvenes en México. En un país con cifras negras de delincuencia de alrededor de 95 por ciento (Instituto Nacional de Estadística y Geografía [Inegi], 2017), es necesario adoptar un valor de referencia o línea base para estimar los niveles de violencia entre los jóvenes como víctimas o victimarios.

Los datos que sustentaron el diseño de las políticas públicas de seguridad vigentes son los siguientes: entre 2007 y 2011 murieron en México 80 000 personas víctimas de homicidios, de las cuales 71 875 fueron hombres, y de éstos, 51 566 menores de 40 años. En el mismo período los homicidios dolosos de hombres menores de 40 años crecieron 194 por ciento. Según datos de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), entre 2008 y 2010 el promedio de homicidios

de hombres reportados por país fue 76 por ciento, pero en México fue 90 por ciento (Merino, Zarkin y Fierro, 2013).[1]

En recuento, 90 por ciento de las víctimas de homicidios entre 2005 y 2011 fueron hombres, de los cuales 22 por ciento tenía entre 18 y 22 años, y 42 por ciento entre 26 y 40 años. En otros términos, 6 de cada 10 víctimas de homicidio en el período fueron hombres de entre 18 y 40 años. A nivel de los estados, en 2011 dos estados de la frontera norte figuraron entre los cinco con las tasas más altas de homicidios de personas entre 18 y 25 años: Chihuahua con 336 homicidios por cada 100 000 habitantes y Nuevo León con 129 homicidios por cada 100 000 habitantes.[2] Del resto de los estados de la frontera norte, ninguno figuró entre los cinco con las tasas más bajas de homicidios para este grupo de edad. En perspectiva comparativa, en dicho período los jóvenes de Chihuahua de entre 18 y 25 de años de edad tenían 2.5 más probabilidades de estar inmersos en entornos violentos que los jóvenes de Honduras (Merino, Zarkin y Fierro, 2013).

Las cifras son ciertamente impactantes pero es preciso analizarlas con detenimiento antes de concluir que son producto de un *Estado adulterado* o de un *orden adultocéntrico* (Valenzuela, 2015) donde los jóvenes son prescindibles y se promueven crímenes contra ellos por el hecho de ser jóvenes. De entrada, sería preciso demostrar que dichos crímenes se explican por la condición de jóvenes y que no responden a otras dinámicas.

Volviendo a la narración cronológica, es importante señalar que se toma 2011 como punto de partida porque fue entonces cuando se implementó el primer módulo de la Policía Estatal Acreditable, y el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP en adelante) (2012a) concentró los

[1] Los datos provienen del Sistema Nacional de Información en Salud (SINAIS).

[2] Sinaloa, Nayarit y Guerrero ocupaban las posiciones 2, 3 y 4 con tasas de homicidio por cada 100 000 habitantes de 197, 144 y 144, respectivamente.

fondos y subsidios en una misma estrategia. Cabe mencionar que a partir de 2014 se implementa el Pronapred, que complementó las estrategias de seguridad con recursos destinados a programas de prevención social de la violencia y la delincuencia, pero que no estaban necesariamente alineados con el modelo PGI. En resumen, el modelo PGI toma forma en 2011 en el nivel federal y, a partir de entonces, va siendo adoptado por las policías del país. En 2014, se complementa con una estrategia nacional para la prevención social de la violencia y la delincuencia. Así, la política de seguridad pública se dividiría en dos grandes ámbitos: el punitivo y el preventivo, este último con un importante énfasis en el modelo epidemiológico para la prevención social de la violencia y la delincuencia.

A continuación se detallan los aspectos prácticos y teóricos de dichos modelos en orden cronológico.

El modelo PGI como respuesta a la violencia de y contra jóvenes

Ante los cambios que la globalización ha generado en los patrones de criminalidad de los jóvenes y los retos que esto plantea a los estados nacionales, los gobiernos han respondido con cambios significativos en la función policial, tanto en tácticas de operación como en estructuras organizativas. Estos cambios están basados en nuevas ideas para la reducción del crimen en general y en lo relacionado con jóvenes en particular. El modelo que ha dado mejores resultados es el PGI, uno de los enfoques más sólidos como filosofía de control del crimen y práctica policial, con implicaciones para la reducción de la violencia y la delincuencia asociadas a jóvenes (Maguire, 2000).

Este concepto surge en la década de 1990, a partir de las ideas de la nueva gestión pública como respuesta de los gobiernos locales del Reino Unido al incremento de los delitos en las décadas de 1980 y 1990 (Ericson y Haggerty, 1997). El modelo PGI ha permitido responder a tres grandes problemas

que afectan la capacidad de las policías para atender los problemas de violencia y delincuencia:

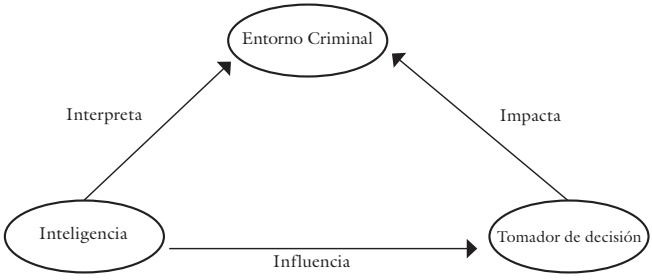
1) Falta de integración y eficacia de los mecanismos de rendición de cuentas de las policías.
2) Necesidad de utilizar los recursos de seguridad de mejor manera.
3) Necesidad de poner mayor énfasis en la detención de criminales que en la concentración de crímenes.

El modelo incorpora nuevos esquemas de rendición de cuentas a nivel local, mayor integración de las áreas de inteligencia e investigación y focalización más estricta de las tareas policiales diarias mediante la distribución de la información de inteligencia (Ratcliffe, 2002). En este concepto se asume que el crimen no se distribuye al azar, de modo que la identificación de puntos calientes (*hot spots*) de actividad criminal es decisivo. El modelo pone énfasis también en la importancia de asociarse con organizaciones externas al sistema de seguridad pública para la consecución de los objetivos. En este enfoque, la labor policial se concentra en los delincuentes, no en el crimen, porque la mayor parte de los delitos son cometidos por un pequeño número de personas. Tomando en cuenta todo lo anterior, el modelo se puede definir como el uso del análisis de inteligencia criminológica para tomar decisiones racionales e implementar estrategias que reduzcan y prevengan efectivamente el crimen (Ratcliffe, 2002).

En este enfoque, el entorno criminal es una constante para el despliegue operativo de la fuerza policial pero los elementos del entorno son cambiantes y dinámicos, característica que debe ser entendida por la policía para adaptar sus operaciones. La labor de inteligencia depende de un amplio rango de fuentes de información internas y externas. La policía debe seleccionar la información a distribuir entre sus aliados en el entorno para fortalecer sus operaciones, lo que deriva en la segunda fase del proceso.

En esta segunda fase se requiere que el área de inteligencia sea capaz de identificar e influir a los tomadores de decisiones. Así mismo, es necesario que estos últimos tengan la voluntad y la capacidad para explorar estrategias de reducción del delito que impacten positivamente en el ambiente criminal. El esquema se presenta en la figura 1.

Figura 1. Modelo de Policía Guiada por Inteligencia



Fuente: Ratcliffe (2003).

Todo el proceso de Policía Guiada por Inteligencia no funciona, incluido lo concerniente a violencia y delincuencia asociada a jóvenes, si en la última etapa el tomador de decisiones no puede influir en el entorno criminal y, por tanto, reducir el crimen mediante estrategias efectivas de policía. Así mismo, cabe mencionar que existen límites a la capacidad de las policías para modificar significativamente los índices delictivos, incluidos los asociados a jóvenes. No obstante, lo anterior no significa que las policías no puedan lograr reducciones de dichos índices y que no sea posible conseguirlo con un máximo nivel de eficiencia en el proceso.

Finalmente, es importante mencionar la principal crítica al modelo, de particular importancia en lo relacionado a jóvenes, y que consiste en los riesgos de utilizar tácticas reservadas antes para criminales de alto impacto y de bajo volumen contra criminales más mundanos y de mayor volumen (en este caso

jóvenes o victimarios de jóvenes). En este sentido, el principio de proporcionalidad debe ser bien manejado para mantener la confianza pública en tácticas policiales que son más focalizadas, pero también más invasivas (Ratcliffe, 2002).

Aplicación del modelo PGI y sus implicaciones para los jóvenes

Desde la Secretaría de Seguridad Pública Federal, durante el mandato de Genaro García Luna, se impulsó la transformación de las policías, empezando por la Policía Federal, hacia un nuevo modelo de policía que no actuara únicamente de manera reactiva con base en la flagrancia delictiva (García, 2011). Con esto se buscaba que la policía pudiera actuar de manera preventiva con base en el uso de inteligencia anti-crimen. En este sentido, se crearon instituciones al interior de las policías para poder orientar el accionar de las mismas de acuerdo al ciclo básico de inteligencia. Dichos cambios impactaron también la manera en que las policías en México abordaron el problema de la violencia y la delincuencia asociada a jóvenes.

El pilar de dicha transformación es el sistema de interconexión llamado Plataforma México, red de bases de datos de todas las corporaciones policiacas del país para facilitar la consulta de información y actuar con la mayor eficacia posible (García, 2011). Además de Plataforma México, fueron creadas la División de Inteligencia de la Policía Federal, dedicada al procesamiento de la información, la División de Análisis Táctico, responsable de la aplicación de esa inteligencia al despliegue policiaco en el terreno, y la División Científica, responsable de incorporar los avances científicos y tecnológicos a la investigación policiaca y criminológica (García, 2011).

Conforme al desarrollo institucional anterior, la Policía Federal decidió vincular el trabajo de estas nuevas instituciones con las operaciones de la Policía Federal a través del desarrollo del Centro de Mando de la Policía Federal, ubicado en Iztapalapa, y las 16 estaciones de la institución diseñadas bajo

el modelo del Centro de Mando y distribuidas en diferentes entidades del país. El Centro de Mando y las estaciones son las encargadas de incorporar el análisis de inteligencia a las operaciones diarias de la Policía Federal (García, 2011).

De esta forma, mediante la creación de instituciones enfocadas al análisis de inteligencia anti-crimen, del desarrollo de una red de interconexión que busca permitir a todas las corporaciones policiales del país intercambiar información y de la vinculación de las áreas de inteligencia con las operaciones a través del Centro de Mando y de las estaciones de la Policía Federal, se impulsó desde la Secretaría de Seguridad Pública Federal la incorporación del paradigma de Policía Guiada por Inteligencia al actuar de la Policía Federal en México. En este sentido, los delitos federales asociados a jóvenes empezaban a ser atendidos con base en este modelo.

En la actualidad, la herramienta fundamental para la implementación de una policía guiada por inteligencia en México es Plataforma México. Dicha red está integrada por una Red Nacional de Telecomunicaciones que es la que da soporte al Sistema Único de Información Criminal (SUIC) contenido en Plataforma México. De esta manera, Plataforma México permite la comunicación y el intercambio de información entre corporaciones policíacas, además de concentrar las bases de datos y una serie de aplicaciones para el análisis de inteligencia. Así mismo, dicha red es alimentada por las distintas corporaciones policiales del país con base en los artículos 109 y 110 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2009), los cuales establecen las obligaciones en materia de intercambio de información.

Plataforma México se compone de una serie de sistemas y bases de datos. El Sistema Único de Información Criminal (SUIC) concentra la información generada por las procuradurías y corporaciones de policía en lo referente a personas indiciadas, procesadas y sentenciadas; incluyendo su perfil criminológico, los medios de identificación, los recursos y los modos de operación,

las órdenes de detención y aprehensión, los procesos penales y las sentencias o ejecución de penas. El Sistema Nacional de Información Penitenciaria contiene los registros de los internos en centros de reclusión de los tres niveles gobierno. El Registro Administrativo de Detenciones contiene los Informes Policiales Homologados. El Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública contiene los kárdex policiales, que concentran la información (huellas dactilares, fotografía, escolaridad, antecedentes de servicio, entre otros datos) del personal de la Policía Federal y buena parte de las policías locales. El Registro Nacional de Armamento y Equipo contiene los principales datos de los vehículos asignados al personal de seguridad pública, así como los de las armas y municiones autorizadas para sus funciones (García, 2011).

La implementación del modelo de Policía Guiada por Inteligencia en México, depende en gran medida del desarrollo de organizaciones que puedan aprovechar la información contenida en Plataforma México. En el caso de la Policía Federal, el Centro de Inteligencia de la misma es la instancia en la que se encuentran las herramientas para aprovechar la información contenida en las bases de datos del Sistema Único de Información Criminal y convertir dicha información en productos de inteligencia. Para lo anterior, el Centro de Inteligencia de la Policía Federal cuenta con una Sala de Mando que realiza análisis y genera productos de inteligencia en torno a cuatro áreas denominadas cuadrantes: Operaciones, Instalaciones Estratégicas, Alertas Nacionales-Riesgos Naturales y Seguridad (García, 2011).

Uno de los objetivos, para el cual el gobierno ha destinado subsidios, es que las entidades federativas logren desarrollar centros de análisis similares al de la Policía Federal que les permitan hacer un uso exhaustivo de las herramientas contenidas en Plataforma México. En este sentido, el modelo se amplía e impacta en relación a cómo abordan las policías locales la violencia y la delincuencia asociada a jóvenes.

Las autoridades de las 32 entidades federativas de la República Mexicana están conectadas a Plataforma México. Esto incluye 591 dependencias estatales y municipales y 321 dependencias federales. Además se cuenta con nueve conexiones internacionales a instituciones como la Interpol.[3]

A fin de reproducir en el nivel estatal el modelo PGI e integrar los sistemas de inteligencia de las corporaciones policiacas de todo el país, el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) diseñó fondos y programas específicos, como el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP), que proporciona apoyo técnico y económico a las entidades federativas para que desarrollen sus propias Unidades Anti-Secuestro, lo cual puede ser complementado con fondos estatales. A finales de 2012, todas las entidades estaban conectadas a Plataforma México, pero la intensidad de uso y alimentación del sistema era dispareja.

El FASP se complementa con el programa Policía Estatal Acreditable, cuyo objetivo general es crear cuerpos de policía estatal confiables mediante estructuras específicas para la operación del ciclo de inteligencia, como la Unidad de Análisis Táctico y la Unidad de Investigación. La primera es el enlace de la Policía Estatal Acreditable con el SUIC de Plataforma México; la segunda está diseñada para recopilar y analizar la información obtenida en investigación criminal de campo.

De acuerdo con el SESNSP (2012b), el modelo de Policía Estatal Acreditable tiene las siguientes características:

1) Adopción de un enfoque preventivo y proactivo basado en la investigación y la colaboración con la sociedad, en sustitución del modelo reactivo tradicional.
2) Fortalecimiento de la planeación, obtención, análisis y uso de la información.

[3] Información proporcionada por la Coordinación General de Plataforma México.

3) Prevención y combate del delito y conductas antisociales a partir de la generación de inteligencia.
4) Alineación de los cuerpos policiacos en un solo modelo, lo que fortalece la coordinación.

De esta manera, el modelo de policía guiada por inteligencia que se había generado a nivel federal sería replicado a nivel local, impactando la forma en que las policías locales abordan el problema de violencia y delincuencia asociada a jóvenes.

Problemas asociados a la implementación del modelo en la frontera norte

El modelo de policía guiada por inteligencia fue un política diseñada desde una perspectiva *top-down* que tuvo su principal promotor en la Secretaría de Seguridad Pública Federal. Sin embargo, las fallas en la implementación derivadas de la corrupción de las autoridades a nivel local y de las diferentes capacidades institucionales con las que contaban los gobiernos estatales y municipales impidieron un adecuado desarrollo de instituciones policiales locales con base en el modelo, dejando gran parte de la responsabilidad en la implementación del mismo, a las instituciones federales. Lo anterior generó que, si bien las fuerzas federales fueron capaces de desarticular a los grandes cárteles que operaban en partes importantes de la frontera norte, en particular en la región noreste, al no haber instituciones de policía confiables a nivel local, que los jóvenes que antes trabajan u operaban bajo el marco de dichos grupos criminales quedaran fuertemente armados, sin una organización que los limitara y sin una policía local que pudiera contenerlos. Esto desembocó en una pulverización de los actores y la actividad criminal, que al no tener la infraestructura para desarrollar el negocio del tráfico de drogas, buscó otras oportunidades en la extracción de rentas. En otras palabras, si bien el modelo de policía guiada por inteligencia es capaz de desarticular a las grandes organizaciones criminales, sus consecuencias pueden ser negativas si no se acompaña

del desarrollo de policías locales confiables y de una estrategia adecuada de prevención social que corrija los factores de riesgo (o propensión) que originalmente llevaron a los jóvenes a incursionar en actividades delictivas, pudiendo incrementar entonces lo que los autores anteriores han definido como juvenicidio.

Una vez que se han detallado los principales componentes de la implementación del modelo de policía guiada inteligencia en México y su impacto en la atención, desde la policía, del problema de violencia y delincuencia asociado a jóvenes, es preciso abordar el tema desde el ámbito preventivo de la política pública de seguridad ciudadana.

Marco teórico de la prevención social de la violencia y la delincuencia

La política de prevención social de la violencia y la delincuencia –incluida la delincuencia juvenil– implementada por el gobierno federal en los últimos años se basó en las siguientes teorías: *1)* teoría ecológica del delito; *2)* teoría epidemiológica del delito, y *3)* teoría de la eficacia colectiva (Pronapred, 2014). La teoría ecológica del delito busca atender dicho fenómeno en todos sus ámbitos. La teoría epidemiológica del delito pone énfasis en la atención de los factores de riesgo que contribuyen a la generación de conductas violentas o delictivas y en la prevención del contagio de la violencia. La teoría de la eficacia colectiva propone atender los problemas de violencia mediante la modificación del contexto. Como se puede ver, las tres teorías tienen puntos de contacto, de modo que en la práctica se traslapan, pero cada caso puede demandar poner énfasis en distintos aspectos. Se debe considerar que los factores de riesgo o las deficiencias estructurales no generan delincuencia por sí mismos. Por lo general, éstos se combinan con características individuales o de entorno familiar, generando una mezla que termina detonando conductas violentas y delictivas.

Sobre la base de estas tres teorías, el Pronapred se propuso los siguientes objetivos generales: *1)* incrementar la corresponsa-

bilidad de la ciudadanía y de los actores sociales en la prevención mediante su participación y desarrollo de competencias; *2)* reducir la vulnerabilidad de las poblaciones de atención prioritaria ante la violencia y la delincuencia; *3)* fomentar la creación de entornos que favorezcan la convivencia social y la seguridad ciudadana; *4)* fortalecer las capacidades institucionales de seguridad pública de los gobiernos municipales, estatales y federal, y *5)* asegurar la coordinación entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para la implementación de los programas (2014). Estos cinco objetivos se enmarcan en una estrategia orientada a lograr cambios socioculturales que favorezcan el ejercicio de relaciones libres de violencia y delincuencia. Para tales fines, se definen tres niveles de intervención –primario, secundario y terciario– y cinco tipos de prevención –social, comunitaria, psicosocial, situacional y orientada a la comunidad–.

Los principales tipos y factores de riesgo que pretende atender la política de prevención social de la violencia y la delincuencia en México son los siguientes:

1) Individuales: adicciones, intolerancia, poca capacidad de solución de conflictos, embarazo temprano y violencia en el noviazgo.
2) Familiares: cohesión familiar débil, conductas parentales coercitivas y agresivas, bajo nivel de ingreso familiar y participación de familiares en actividades ilegales.
3) Grupales: participación en grupos de pares involucrados en actividades violentas, consumo y tráfico de drogas y otros delitos.
4) Educativos: deserción y violencia escolares.
5) Comunitarios: deterioro del capital social y del entorno, acceso a armas y subcultura de la ilegalidad.
6) Sociales y culturales: carencia de condiciones básicas para el desarrollo humano integral y de opciones laborales y de estudio.

La violencia y la delincuencia juvenil, suelen estar asociadas a uno o más de los factores de riesgo aquí identificados. Por lo tanto, las políticas de prevención deben apoyarse en un conjunto de programas y acciones que permitan un abordaje integral. En un sentido más amplio, las políticas económicas y sociales ponen énfasis en atacar los grandes factores estructurales como el desempleo, la desintegración familiar o las carencias en la educación formal mediante programas integrales de desarrollo económico, social y cultural, incluidos los de salud, educación, vivienda, empleo y desarrollo urbano (Pasin, 2009).

La eficacia de las políticas de prevención social de la violencia y la delincuencia, dependen en gran medida de las instituciones y los controles sociales en la comunidad. Por ejemplo, los programas de prevención de la violencia escolar no pueden ser exitosos si no se combinan con programas que fomenten estilos de crianza positiva, los cuales tampoco pueden tener éxito sin oportunidades laborales para los jóvenes, y éstas no bastarán si no se complementan con calles iluminadas y bien vigiladas por la policía. En resumen, la prevención social de la violencia y la delincuencia sólo puede ser exitosa cuando existe un contexto institucional lo suficientemente fuerte en la comunidad que la sustente (Sherman *et al.*, 1998).

Sin la masa crítica de esta fortaleza institucional, los esfuerzos de prevención social de la violencia y la delincuencia difícilmente tendrán éxito. Por tal razón, los programas deben ser apoyados por diversos agentes institucionales simultáneamente, a fin de incrementar significativamente el capital social de la comunidad (Coleman, 1992).

La prevención social de la violencia y la delincuencia es pues resultado de la interacción de varias instituciones en la comunidad. El fomento y apoyo a las prácticas de crianza positiva son altamente eficaces. La escuela, el empleo y el matrimonio pueden ayudar a prevenir conductas violentas y delictivas cuando contribuyen a crear estilos de vida convencionales. Por lo tanto, los vínculos que una persona desarrolla con su familia, comunidad,

escuela y trabajo crean mecanismos de control social que alejan a las personas de conductas violentas y delictivas, resultando más efectivos que el riesgo de ser castigado por el sistema de justicia. Lo anterior dado que dichos mecanismos informales de control se sustentan en el miedo a caer en vergüenza y desprecio a los ojos de las personas con las que existe algún tipo de dependencia (Tittle y Logan, 1973). Con base en lo anterior, la política de prevención social de la violencia y la delincuencia en México ha tratado de fortalecer dichos mecanismos de control social.

Programas de prevención social de la violencia y la delincuencia para jóvenes

Actualmente, los programas de prevención social de la violencia y la delincuencia con un enfoque de jóvenes que operan en México tienen dos fuentes principales de financiamiento: el Fortaseg (antes Subsemun) y recursos municipales. El Programa Nacional de Prevención del Delito (Pronapred) que brindaba recursos a los municipios para operar programas de prevención social de la violencia y la delincuencia no recibió fondos para operar en el ejercicio fiscal en 2017 y recibió una cantidad muy reducida de recursos para el año 2018, en comparación con los ejercicios de años anteriores (Salazar, 2017). Los estados, al entender que la prevención social de la violencia y la delincuencia (incluido lo relacionado a jóvenes) es una tarea primordialmente a desarrollar por el nivel municipal de gobierno, reorientaron sus recursos a otros ámbitos del quehacer gubernamental limitando las acciones de prevención social al mínimo requerido.

En lo que respecta a los programas de prevención social que operan los municipios en el marco del Fortaseg bajo el programa de prioridad nacional Diseño de políticas públicas destinadas a la prevención social de la violencia, los municipios debieron (conforme a los lineamientos de dicho subsidio) someter a consideración del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública un programa integral que abordara una de las

siguientes vertientes: *1)* violencia escolar, *2)* jóvenes en prevención, *3)* mediación comunitaria, *4)* movilidad segura y *5)* violencia de género. En el caso de la mayoría de las capitales de los estados, éstas entraron dentro del listado de 50 municipios de atención prioritaria debido a sus niveles de homicidio doloso emitido por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. En este sentido, dichos municipios (conforme a los lineamientos) fueron obligados a implementar un programa de atención integral del delito de homicidio doloso («Lineamientos para el otorgamiento del subsidio», 2017).

En el caso de los programas que operan con recurso municipal o estatal, son pocos los programas que fueron financiados con recursos del Pronapred que se mantienen con recursos municipales o estatales, como es el Centro de Atención Integral para Adolescentes en Conflicto con la Ley en el área metropolitana de Monterrey que brinda a jóvenes en riesgo atención psicológica, médica y de trabajo social como una alternativa a la reclusión. El programa opera en conjunto con el Poder Judicial. Otros de los programas que han logrado mantenerse a pesar de la carencia de recursos del Pronapred han sido aquellos que abordan principalmente aspectos culturales o artísticos y que han sido absorbidos por otras áreas del gobierno, tales como las orquestas o coros que habían sido formados. Es el caso de la Red de Orquestas de Prevención en el Estado de Nuevo León y que se mantiene con recursos del Instituto Estatal de las Mujeres. El resto de los programas que están siendo financiados con recursos municipales operan principalmente como centros comunitarios que brindan diversos servicios a comunidades vulnerables como actividades deportivas, actividades culturales, talleres de oficios y atención psicológica. En muchos casos estos centros comunitarios operan programas que se duplican con los servicios que ofrecen los centros comunitarios que operan las áreas de desarrollo social. Lo anterior ha sido favorecido por las directrices de la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana de la Secretaría de Gobernación que

han impulsado, ante la carencia de los recursos del Pronapred, la creación de centros integrales de prevención social y la implementación de ferias de prevención social en dichos espacios (Secretaría de Gobernación, 2016).

Mecanismos deliberativos de toma de decisiones de prevención social de la violencia y la delincuencia

La Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana de la Secretaría de Gobernación ha impulsado la aprobación de leyes estatales de prevención social de la violencia y la delincuencia, y la creación de mecanismos deliberativos para la toma de decisiones en la materia como las Comisiones Ciudadanas de Evaluación y Apoyo a la Prevención Social. El objetivo de estas leyes es reforzar el marco legal de los esfuerzos de prevención social. Las Comisiones Ciudadanas de Evaluación y Apoyo a la Prevención Social fueron creadas para ejercer mayor control del uso de los recursos destinados a prevención social («Lineamientos para la integración de los grupos colegiados», 2017).

A manera de ilustración del funcionamiento de estos comités ciudadanos, se describe a continuación la experiencia de Nuevo León, donde el autor del presente texto fungió como director del Centro de Prevención del Delito. La Ley de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia con Participación Ciudadana del Estado de Nuevo León (2016), establece que el Consejo Estatal para la Prevención de la Violencia y la Delincuencia es el órgano superior de toma de decisiones en la materia. En dicho Consejo participan el gobierno del estado, los alcaldes de todos los municipios de la entidad, representantes de organizaciones de la sociedad civil y académicos de instituciones de educación superior. El Consejo sesiona por lo menos dos veces al año y es el responsable de aprobar el Programa Estatal para la Prevención de la Violencia y la Delincuencia, instrumento rector de la política respectiva. Este andamiaje institucional conforma el Sistema Estatal de Prevención.

Las autoridades municipales deben presentar los Programas Municipales para la Prevención de la Violencia y la Delincuencia al Consejo Estatal. Los municipios de la zona conurbada –Monterrey, Escobedo y Guadalupe– formaron Gabinetes de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia con apoyo de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y la empresa Chemonics International, la cual opera el programa Juntos por la Prevención de la Violencia. El objetivo de este programa es impulsar prácticas de prevención social de la violencia y la delincuencia basadas en evidencia a nivel municipal y ha dedicado particular atención a las políticas dirigidas a jóvenes en riesgo. El resto de los gobiernos municipales del estado toman decisiones por sí mismos en diálogo con el Gobierno Federal para hacer los ajustes necesarios, pero no han tenido avances similares a los de la zona conurbada de Monterrey.

El avance de estos últimos frente al resto de los municipios del estado es similar al de gran parte de las entidades del país, donde las capitales y las ciudades principales han logrado avances importantes, no así el resto de los municipios. Son los casos de Saltillo y Torreón en Coahuila, los cuales han recibido importantes cantidades de recursos y asesoría de organizaciones internacionales como USAID, permitiéndoles un desarrollo muy superior en materia de prevención al del resto de los municipos de la entidad. En cuanto a esto, es preciso recordar el impacto negativo del retiro de fondos al Pronapred en 2017, como ya fue mencionado.

Evidencia para la toma de decisiones de prevención social de la violencia y la delincuencia

La calidad en la toma de decisiones de políticas de prevención social de la violencia y la delincuencia dirigidas a jóvenes en México depende de dos variables: la evidencia disponible y el proceso deliberativo. La primera se alimenta de las cifras de denuncias reportadas por las procuradurías de los estados,

los reportes de llamadas al 911 y otros indicadores generados por los programas de prevención social. Cabe mencionar que las decisiones de las instancias municipales dependen en gran medida de la voluntad de los gobiernos estatales para compartir la información.

El SESNSP y la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana de la Secretaría de Gobernación, han buscado generar evidencia que dé mayor sustento a la teoría del cambio detrás de los programas que los municipios implementan con recursos federales. En este sentido, en los años fiscales 2015 y 2016, se incluyó la obligación de generar diagnósticos de la violencia y la delincuencia en los polígonos prioritarios del Pronapred. En 2016, se incluyó la obligación de presentar una evaluación de las estrategias nacionales del Pronapred («Lineamientos para el otorgamiento del subsidio», 2017). En lo que respecta a Fortaseg, sólo los 50 municipios prioritarios por sus niveles de homicidio doloso fueron obligados a presentar diagnósticos que sustentaran el programa a implementar con los recursos de 2017 («Lineamientos para el otorgamiento del subsidio», 2017). Sin embargo, la calidad de los diagnósticos no resultó óptima, además de que el calendario de ejecución de los programas impidió aprovecharla bien. Por esta razón, gran parte del esfuerzo de evaluación ha consistido en generar líneas base para estimar el impacto de los programas y el estado o nivel de los factores de riesgo en los polígonos prioritarios.

Problemas asociados a la implementación del modelo en la frontera norte

La política de prevención social de la violencia y la delincuencia, al igual que el modelo PGI, fue diseñada en México con un enfoque de arriba a abajo. En lo práctico, esto se tradujo en algo similar al modelo de *bote de basura* descrito por Cohen, March y Olsen (1972), en el cual problemas en búsqueda de solución y soluciones en búsqueda de problemas se encuentran

en un espacio determinado generando las políticas públicas. Los subsidios federales en materia de prevención son utilizados por los niveles locales para resolver problemas que éstos ya tenían en su propia agenda, alejándose del objetivo original planteado por la federación. Esta dinámica generó disparidades entre lo que el nivel federal esperaba obtener de acuerdo con su teoría del cambio y las acciones efectivamente realizadas por los niveles locales, en particular en los programas dirigidos a jóvenes. La orientación de recursos federales hacia las prioridades locales, no necesariamente de prevención, facilitó la corrupción, mientras que el ajustar las actividades a un calendario fiscal favoreció la improvisación y la contratación de empresas y consultores poco capacitados o inexpertos con tal de cumplir o aparentar cumplir las metas antes del cierre del año fiscal.

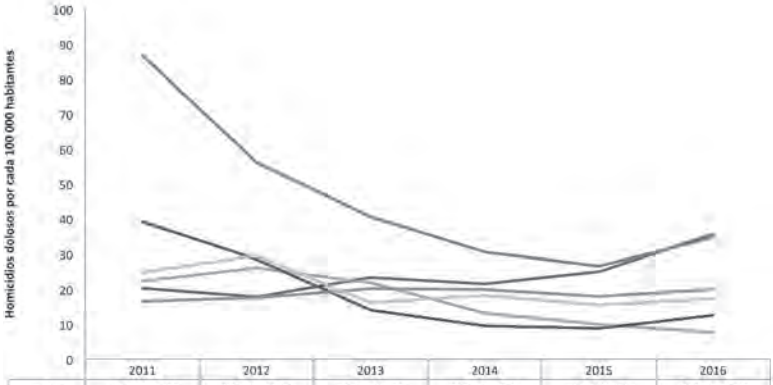
Resultados de la política de seguridad pública en materia de homicidios dolosos en la frontera norte

Para analizar los resultados de las políticas implementadas es preciso utilizar una variable dependiente (*proxy*) que permita estimar su impacto. Como quedó dicho, en la presente investigación esta variable es el homicidio doloso por presentar la menor cifra negra y estar directamente vinculada con los objetivos de la política en cuestión. No fue posible analizar el homicidio doloso de jóvenes en específico porque el SESNSP no muestra las edades de víctimas y victimarios. Sin embargo, de los datos de la Secretaría de Salud de años anteriores a 2014, se deduce que una amplia proporción de los homicidios involucra a varones jóvenes. Es preciso aclarar que la reducción de los homicidios dolosos es una meta de largo plazo. El producto de la estrategia nacional de prevención del delito es el incremento de los factores de protección en comunidades con altos niveles de violencia. El producto del modelo de policía guiada por inteligencia son arrestos. La combinación de estos factores debería, conforme a la teoría del cambio adoptada, dar por

resultado la reducción del homicidio doloso y el aumento de la seguridad pública, incluida la relacionada con jóvenes.

La gráfica 1 representa el comportamiento del homicidio doloso en los estados de la frontera norte en el período 2011-2016.

Gráfica 1. Tendencia del homicidio doloso en la frontera norte



	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Baja	20.30123044	17.79751257	23.37808855	21.53800674	25.0371787	35.59502514
Coah	22.33566786	26.09212109	21.82803905	13.19834919	9.949524775	7.648274147
Chih	86.75478065	56.15860517	40.57930259	30.53993251	26.57480315	34.64566929
NL	39.12873608	28.50166048	14.04571205	9.572182067	8.810314515	12.58058214
Sonora	16.56140351	17.57894737	20.1754386	19.92982456	17.96491228	20
Tamps	24.84309623	29.52115295	16.15527662	18.24732682	15.4869828	17.28847048

Fuente: Elaboración propia con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2012b).

Al analizar los datos de homicidio doloso del período 2011-2016, las entidades federativas pueden ser clasificadas en dos grandes grupos: las que mostraron tendencias estables o al alza y las que mostraron tendencias a la baja. Baja California, Sonora y Tamaulipas conforman el primer grupo por mostrar tendencias estables o al alza. Chihuahua, Coahuila y Nuevo León pertenecen al segundo grupo por mostrar tendencias significativas a la baja (entre 2011 y 2015). Aplicando el criterio de medición de homicidios dolosos por cada 100 000 habitantes, Chihuahua descendió de 86 en 2011 a 26 en 2015; Nuevo León descendió

de 39 en 2011 a 8 en 2015. Pero en 2016, las tendencias de ambas entidades volvieron a subir. En Coahuila la tendencia a la baja de la incidencia del delito de homicidio doloso se mantuvo en 2016, pasando de 26 homicidios dolosos por cada 100 000 habitantes en 2012 a 7 homicidios dolosos por cada 100 000 habitantes en 2016. Estos datos son relevantes para el tema en cuestión, dado el alto porcentaje de homicidios dolosos de hombres menores de 40 años.

De este análisis surgen algunas preguntas relacionadas con la presente investigación: ¿qué variables externas a las políticas públicas en cuestión influyeron en los casos de Chihuahua, Coahuila y Nuevo León para que la incidencia disminuyera? ¿Qué variable o variables influyeron en Chihuahua y Nuevo León para que la tendencia a la baja se revirtiera en 2016? ¿Por qué en Coahuila se mantuvo la tendencia a la baja ese mismo año?

Las respuestas a estas preguntas serían motivo de un capítulo aparte. Sin embargo, se pueden señalar algunas lecciones que podrían complementar el análisis. Chihuahua y Nuevo León mostraron la efectividad de la colaboración entre instancias de gobierno, agencias externas y sociedad civil. En el caso de Chihuahua, la creación del Fideicomiso para la Competitividad y la Seguridad Ciudadana por el sector empresarial local en apoyo a las tareas gubernamentales y el respaldo e involucramiento de la sociedad civil local, podrían explicar en gran medida la reducción de los niveles de violencia y delincuencia, en especial la relacionada con jóvenes, entre 2012 y 2015. Algo similar sucedió en Nuevo León con la participación del llamado Grupo de los 10[4] en la creación del cuerpo policiaco Fuerza Civil, y de la sociedad civil y el sector empresarial en el desa-

[4]Agrupación de empresarios conformada por Armando Garza Sada, de Grupo Alfa; Rogelio Zambrano, de Cemex; Tomás González Sada, de Cydsa; Sergio Gutiérrez Muguerza, de Deacero; José Antonio Fernández Carbajal, de Femsa; Eduardo Garza, de Frisa; Enrique Zambrano Benítez, de Proeza; Adrián Sada González, de Vitro; Eugenio Garza Herrera, de Xignux; y Julián Eguren, de Ternium.

rrollo de estrategias de prevención como el Polígono Edison[5] y el Distrito Tec.[6] En la reanudación de las tendencias al alza pudo haber influido la alternancia en el gobierno de ambas entidades. Otra variable podría ser el retraimiento del Estado de las tareas de seguridad y prevención ante el activismo de la sociedad civil y el sector empresarial. Finalmente, también pudo haber influido el cambio en las dinámicas delictivas derivado de la pulverización de las organizaciones criminales, dinámicas para las que el Estado y la sociedad no tienen aún respuesta eficaz. La explicación puede ser mucho más compleja que las consideraciones aquí esbozadas.

Conclusiones y consideraciones de política pública

El análisis de las políticas de seguridad pública y sus resultados, permite obtener algunas conclusiones sobre la eficacia y suficiencia del gobierno para crear el valor público propuesto, expresado en la disminución de la violencia de y contra los jóvenes, así como respecto a la noción de un estado adulterado en el que determinados segmentos de población joven serían desechables.

En este sentido, la primera conclusión que se puede alcanzar es que las políticas públicas implementadas son insuficientes, aun si se implementan de manera eficiente, para lograr una tendencia constante en la disminución significativa del delito de homicidio doloso si no se combinan con una coproducción de la seguridad ciudadana en asociación con el sector privado y la sociedad civil como sucedió en el caso de Chihuahua con el Fideicomiso para la Competitividad y Seguridad Ciudadana o en el caso de Nuevo León con la participación del denominado Grupo de los 10, en particular de Femsa y Cemex, en la conformación

[5] Programa de Femsa para prevenir la violencia y mejorar la calidad de vida en ocho colonias aledañas al Corporativo Femsa Comercio en Monterrey.

[6] Iniciativa de regeneración urbana de 24 colonias cercanas al Campus Monterrey del ITESM.

de Fuerza Civil (policía estatal creada durante el mandato como gobernador de Rodrigo Medina entre los años 2009 y 2015).

La segunda conclusión es que los resultados de las políticas implementadas pueden ser impactados positiva o negativamente por el desempeño de los gobiernos de las entidades vecinas en seguridad pública. No es posible encarar la inseguridad en una entidad de manera aislada, puesto que la violencia y la delincuencia que suceden en ella es influida por lo que sucede en las entidades vecinas. En este sentido, es posible afirmar que la seguridad pública en Coahuila se benefició de las dinámicas locales de Chihuahua y Nuevo León.

Una tercera conclusión es que las dinámicas locales son más importantes que las dinámicas de nivel federal para conseguir eficacia y suficiencia de las políticas de seguridad pública. En este sentido, un esquema de descentralización efectiva puede ser más adecuado que uno centralizado, siempre que las políticas locales favorezcan el proceso deliberativo y la efectiva colaboración con el sector privado y la sociedad civil.

Finalmente, es posible concluir que los niveles de violencia de y contra los jóvenes derivan de la insuficiencia e ineficacia del gobierno para superar las condiciones estructurales que los afectan, y que no se explican por la supuesta existencia de un Estado adulterado en los términos planteados por los teóricos del juvenicidio.

Derivadas de la presente investigación surgen algunas preguntas para futuras investigaciones que permitirán profundizar el debate respecto a la eficacia y suficiencia de las políticas para atender el problema de la violencia y delincuencia de y contra los jóvenes en México. ¿Cómo crear las condiciones para mejorar la calidad del proceso deliberativo y fomentar la participación del sector privado y la sociedad civil en la coproducción de seguridad para los jóvenes? ¿Qué factores presentes en Chihuahua y Nuevo León y ausentes en estados como Sonora, Baja California o Tamaulipas, permitieron el involucramiento

activo de la sociedad civil en materia de seguridad para los jóvenes? ¿Qué rol tuvo el sentido de urgencia, la afiliación partidista del gobierno en turno y el estilo personal de gobernar en el proceso de coproducción de seguridad para los jóvenes en los estados de la frontera norte?

Referencias

Cohen, M., March, J. y Olsen, J. (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly, 17*(1), 1-25.

Coleman, J. (1992). *Foundations of Social Theory.* Cambridge: Harvard University Press.

Ericson, R. y Haggerty, K. (1997). *Policing the Risk Society.* Oxford: Clarendon Press.

García, G. (2011). *El Nuevo Modelo de Seguridad para México.* México: Nostra Ediciones.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2017). *Boletín de prensa núm. 417/17.* Recuperado de http://web.archive.org/web/20171003003125/https://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2017/envipe/envipe2017_09.pdf

Ley de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia con Participación Ciudadana del Estado de Nuevo León. *Periódico Oficial 70*, Nuevo León, 01 de junio de 2016. Recuperado de http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/leyes/ley_de_prevencion_social_de_la_violencia_y_la_delincuencia_con_participacion_ciudadana_del_estado_de/

Lineamientos para el otorgamiento de apoyos a las entidades federativas en el marco del Programa Nacional de Prevención del Delito. (2016). *Diario Oficial de la Federación*, México, 15 de febrero de 2016. Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5425603&fecha=15/02/2016

Lineamientos para la integración de los grupos colegiados que en cada entidad federativa supervisarán y evaluarán los programas de prevención que sean financiados con recursos públicos. (2017). *Diario Oficial de la Federación*, México, 29 de marzo de 2017. Recuperado de www.dof.gob.mx/nota_to_doc.php?codnota=5477936

Lineamientos para el otorgamiento del subsidio para el fortalecimiento del desempeño en materia de seguridad pública a

los municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y, en su caso, a las entidades federativas que ejerzan de manera directa o coordinada la función para el ejercicio fiscal 2017. (2017). *Diario Oficial de la Federación*, Ciudad de México, 25 de enero de 2017. Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5469803&fecha=25/01/2017

Maguire, M. (2000). Policing by Risks and Targets: Some Dimensions and Implications of Intelligence-Led Crime Control. *Policing and Society: An Interntational Journal, 9*(4), 315-336.

Merino, J., Zarkin, J. y Fierro, E. (01 de julio de 2013). Marcado para morir. *Nexos*. Recuperado de http://www.nexos.com.mx/?p=15375

Moore, M. (1998). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge: Harvard University Press.

Pasin, J. (2009). Complejo tutelar y prevención social del delito. Rupturas y continuidades. En *UBA Sociales*. Recuperado de http://webiigg.sociales.uba.ar/iigg/jovenes_investigadores/5jornadasjovenes/EJE2/Infancia%20y%20control%20social/PASIN.pdf

Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018. (30 de abril de 2014). *Diario Oficial de la Federación*, México, 30 de abril de 2014. Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343087&fecha=30/04/2014

Ramos, J. (2005). Seguridad ciudadana y la seguridad nacional en México: hacia un marco conceptual. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, 47*(194), 33-52.

Ratcliffe, J. (2002). Intelligence-Led Policing and the Problems of Turning Rhetoric into Practice. *Policing and Society: An International Journal of Research and Policy*, *12*(1), 53-66.

Ratcliffe, J. (2003). Intelligence-Led Policing. *Trends and Issues in Crime and Justice,* 248, 1-6.

Secretaría de Gobernación. (2016). Centros integrales de Prevención Social, modelo que brinda atención a la población más vulnerable: Begné Guerra. En *Gobierno de México*. Recuperado de https://www.gob.mx/segob/prensa/centros-integrales-de-prevencion-social-modelo-que-brinda-atencion-a-la-poblacion-mas-vulnerables-begne-guerra

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. (2012a). Fondo de Aportaciones para la Seguridad Publica (FASP). En *Gobierno de México*. Recuperado de https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/fondo-de-aportaciones-para-la-seguridad-publica-fasp?idiom=es

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. (2012b). Policía Estatal Acreditable. En *Centro Nacional de Información*. Recuperado de http://web.archive.org/web/20120215111442/http://www.policiaestatalacreditable.gob.mx/

Sherman, L., Gottfredson, D., MacKenzie, D., Eck, J., Reuter, P. y Bushway, S. (1997). *Preventing Crime: What Works, What Doesn't, What's Promising: a report to the United States Congress*. Washington, D.C.: Office of Justice Programs-U.S. Department of Justice. Recuperado de https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/Digitization/165366NCJRS.pdf

Tittle, C. y Logan, C. (1973). Sanctions and Deviance: Evidence and Remaining Questions. *Law and Society Review*, *7*(3), 371-379.

Valenzuela, J. (Coord.). (2015). *Juvenicidio. Ayotzinapa y las vidas precarias en América Latina y España*. Barcelona/Guadalajara/Tijuana: NED Ediciones/ITESO/El Colef.

ACERCA DE LOS AUTORES

Óscar Misael Hernández-Hernández
Doctor y maestro en Antropología Social por El Colegio de Michoacán (Colmich). Licenciado en Sociología por la Universidad Autónoma de Tamaulipas (UAT). Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), nivel II. Autor de *Masculinidades en Tamaulipas: una historia antropológica* (UAT-Plaza y Valdés, 2012). Actualmente es profesor-investigador en El Colegio de la Frontera Norte (El Colef), sede Matamoros.
ohernandez@colef.mx

Jesús Pérez Caballero
Doctor en Seguridad Internacional por el Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado-Universidad Nacional de Educación a Distancia (IUGM-UNED), maestro en Derecho Penal y Criminología (UNED) y licenciado en Periodismo por la Universidad Carlos III. Candidato al SNI (2019-2021). Su libro más reciente es *De Roma a Roma. Un ensayo de sistematización de los crímenes de lesa majestad, nación y humanidad* (Comares, 2017). Actualmente es profesor-investigador, Cátedras Conacyt en El Colegio de la Frontera Norte (El Colef), sede Matamoros.
esusperezcaballero@colef.mx

José Andrés Sumano Rodríguez
Doctor en Política Pública, maestro en Administración Pública y Política Pública y licenciado en Relaciones Internacionales por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM). Autor de *La construcción de policías inteligentes en México: Una tarea pendiente* (El Colef, 2019). Actualmente es profesor-investigador, Cátedras Conacyt en El Colegio de la Frontera Norte (El Colef), sede Matamoros
andressumano@colef.mx

Repensando el juvenicidio desde la frontera norte
Edición al cuidado de la Coordinación
de Publicaciones de El Colegio de la Frontera Norte,
15 de julio de 2020
Para comentarios, enviarlos a:
publica@colef.mx

Repensando el juvenicidio desde la frontera norte es una reflexión sobre la violencia con relación a los jóvenes en la frontera norte de México. Su objetivo es repensar la idea de juvenicidio como término y señalar procesos que deben ser discutidos a nivel teórico y fenomenológico. Para ello, esta obra cuenta con tres vertientes. Una teórica, donde se discute el término de juvenicidio desde una perspectiva principalmente jurídica, relacionándolo con otras ideas –genocidio y feminicidio– para medir su impacto y comprender la violencia en México. Otra vertiente, antropológica, analiza la díada de jóvenes y violencia criminal, y muestra algunas maneras en que los jóvenes se perciben a sí mismos o los modos en que se les estigmatiza. Finalmente, una de cariz politológico señala qué se ha hecho desde las instituciones oficiales de seguridad para detener la violencia relacionada con los jóvenes; también describe parte del entramado institucional desde el que se genera el rostro, tantas veces desdibujado, de la política pública.

El Colegio
de la Frontera
Norte

Comunidades seguras: promesa inevitable de las democracias latinoamericanas es una obra que analiza a profundidad los problemas de seguridad y violencia que atraviesa la región en la actualidad. Una variedad de especialistas en dichos problemas se han reunido para ofrecer una mirada amplia del reto que implica garantizar seguridad en Latinoamérica.

En el presente texto, se expone desde el análisis de declaraciones de jóvenes sicarios hasta la evaluación cuantitativa de políticas públicas de seguridad para ofrecer una mirada lo más integral posible del fenómeno. La riqueza de esta obra radica en la multidisciplinariedad de las aproximaciones al objeto de estudio y en la diversidad de contextos, desde los cuales se escribe con el objetivo común de ofrecer respuestas que permitan a los habitantes de la región vivir más seguros.

9786074 793703

www.colef.mx
libreria.colef.mx

El Colegio
de la Frontera
Norte

Rafael Enrique Valenzuela Mendoza
José Andrés Sumano Rodríguez
(coordinadores)

COMUNIDADES SEGURAS

COMUNIDADES SEGURAS

PROMESA INEVITABLE DE LAS DEMOCRACIAS LATINOAMERICANAS

Rafael Enrique Valenzuela Mendoza
José Andrés Sumano Rodríguez
(coordinadores)

Rafael Enrique Valenzuela Mendoza

Doctor en Política Pública por el Tecnológico de Monterrey. Profesor-investigador en la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel I. Coordinador del libro *Ciudadanía digital: Implicaciones en el espacio público* (Tirant lo Blanch, 2020).

rafael.valenzuela@uacj.mx

José Andrés Sumano Rodríguez

Doctor en Política Pública por el Tecnológico de Monterrey. Maestro en Administración Pública y Política Pública por la misma institución. Profesor-investigador en El Colegio de la Frontera Norte (El Colef) y catedrático del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel I. Autor del libro *La construcción de policías inteligentes en México: Una tarea pendiente* (El Colef, 2019).

andressumano@colef.mx

Comunidades seguras

Promesa inevitable de las democracias latinoamericanas

Comunidades seguras
Promesa inevitable de las democracias latinoamericanas

Rafael Enrique Valenzuela Mendoza
José Andrés Sumano Rodríguez
(coordinadores)

El Colegio
de la Frontera
Norte

Comunidades seguras : promesa inevitable de las democracias latinoamericanas / Rafael Enrique Valenzuela Mendoza y José Andrés Sumano Rodríguez, coordinadores. — Tijuana : El Colegio de la Frontera Norte, 2020.
344 p. ; 22 cm.

ISBN: 978-607-479-370-3

1. Seguridad pública — América Latina. 2. Violencia — Aspectos sociales — América Latina. 3. Violencia — Aspectos políticos — América Latina. I. Valenzuela Mendoza, Rafael Enrique. II. Sumano Rodríguez, José Andrés.

HV 7434.L29 C6 2020

Esta publicación fue sometida a un proceso de dictaminación doble ciego por pares académicos externos a El Colef, de acuerdo con las normas editoriales vigentes en esta institución.

Primera edición, diciembre de 2020

D. R. © 2020 El Colegio de la Frontera Norte, A. C.
Carretera escénica Tijuana-Ensenada km 18.5
San Antonio del Mar, 22560
Tijuana, Baja California, México
www.colef.mx

ISBN: 978-607-479-370-3

Coordinación editorial: Érika Moreno Páez
Corrección: Diana Bastida
Última lectura: Néstor Robles
Formación y diseño de cubierta: Bredna Lago
Imagen de cubierta: Johannes Rapprich, 2018

Impreso en México/*Printed in Mexico*

Índice

Prólogo. El derecho a la seguridad: Asignatura pendiente de las democracias latinoamericanas 11

Marcos Pablo Moloeznik

PRESENTACIÓN 19

Rafael Enrique Valenzuela Mendoza y José Andrés Sumano Rodríguez

Decisiones de política pública en seguridad pública en contextos de gobernanza democrática 31

José Andrés Sumano Rodríguez y Rafael Enrique Valenzuela Mendoza

El discurso de la seguridad como argumento político: Aproximaciones conceptuales en el marco de las constituciones latinoamericanas 53

Juan Pablo Pío Guarneri

Violencia y seguridad democrática en Chile: Las paradojas del antiterrorismo 73

Myrna Villegas Díaz

Precarización, desigualdad, violencia sistémica y su vinculación con la criminalidad y la delincuencia 97

Jorge Balderas Domínguez

La disputa simbólica en torno al mando único de la seguridad pública en México 117

Nelson Arteaga Botello

La implementación de dos programas federales del gobierno de México para la prevención social de la violencia y la delincuencia 139

Raúl Soto Zamora

Certificación policial: La policía abierta a los ciudadanos 151

Alejandro Espriú Guerra y Ernesto López Portillo Vargas

Apertura institucional de la Procuración Penitenciaria de Argentina que contribuye a crear comunidades más seguras 167

Maximiliano Andrés Sheehan

El diálogo, punto de partida para atender la violencia: Un estudio local en la frontera norte de México 189

Nancy Hernández Martínez

La percepción ciudadana sobre seguridad pública en el tiempo-espacio de las violencias a partir de un estudio de caso 211

Sergio Pacheco González y Jesús Alberto Rodríguez Alonso

Aprendizaje de una estrategia local para la reducción de homicidios. El caso de Ciudad Juárez 241

Raúl Soto Zamora y César M. Fuentes

El sicariato: Identidad y aprendizaje social de jóvenes 265

Antonio de Jesús Barragán Bórquez y Juan Poom Medina

Inseguridad y criminalidad: Una mirada desde el acoso en escuelas de educación básica 299

Abraham Paniagua Vázquez, José Eduardo Borunda Escobedo e Ignacio Camargo González

Epílogo. Agenda de investigación en formación 331

Rafael Enrique Valenzuela Mendoza y José Andrés Sumano Rodríguez

ACERCA DE LOS AUTORES 337

Prólogo
El derecho a la seguridad: Asignatura pendiente de las democracias latinoamericanas

Marcos Pablo Moloeznik

La obra que el lector tiene en sus manos constituye una colección de trabajos de investigación y ensayos inéditos producto del esfuerzo colectivo de 19 autores, convocados por los editores y coordinadores de la obra a través de la Red Temática del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), Políticas Públicas para la Prevención de Adicciones y la Seguridad Ciudadana.

Tal como su título pone de relieve, la principal preocupación se identifica con una promesa incumplida de la democracia, eje articulador de esta obra. Ante el fracaso de las democracias latinoamericanas en materia de seguridad ciudadana, se vuelve pertinente construir una mirada multidisciplinar para crear comunidades seguras y libres de violencia. Los distintos estudios de investigación que contiene la presente obra permiten afirmar que se trata de un libro con importantes insumos de política pública.

El flagelo de la violencia endémica

El libro gira alrededor de América Latina como dimensión espacial; a la sazón, la región más violenta del mundo, y la de mayor inequidad social (Katarzina *et al*., 2013). La violencia es la característica esencial que la separa de otras regiones del orbe. Tradicionalmente, con excepción de Argentina, Chile y Uruguay en el Cono Sur, y de Costa Rica y Nicaragua en Centroamérica, la violencia en Latinoamérica es

endémica, al superar con creces la tasa de 10 por cada 100 000 habitantes (Banco Mundial [BM], 2016).[1]

Así, los resultados del más reciente estudio, basado en estadísticas confiables de 2017, demuestran que el continente americano concentra 37.4 por ciento de las víctimas de homicidios de todo el planeta, y que la mayoría de estos asesinatos se cometen en América Latina, lo que representa el ocho por ciento de la población mundial (United Nations Office on Drugs and Crime [UNODC, por sus siglas en inglés], 2019).

A este flagelo –que se define como de *salud pública*– no escapa México, que cerró el 2019 con una tasa de homicidios dolosos estimada de 27 por cada 100 000 habitantes (Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2019).

Cabe señalar que dicha violencia responde tanto al accionar de actores no estatales (crimen organizado, en especial narcotráfico) como del propio Estado-nación (responsable de violaciones graves a los derechos humanos), que cuestiona severamente el más sagrado de los derechos humanos: el de *la vida*, ya que mantenerse vivo es la condición para el goce del resto de los derechos y la oportunidad más básica que puede disfrutar una persona.

El derecho a la seguridad: asignatura pendiente de las democracias latinoamericanas

Otro punto que se aborda en el libro por los editores y coordinadores, Rafael Enrique Valenzuela Mendoza y José Andrés Sumano Rodríguez, parte de reconocer que la seguridad pública es un problema crítico en la agenda de los gobiernos y de la sociedad civil, por lo que no debe soslayarse lo siguiente:

1) La seguridad pública es una función privativa del Estado; en otras palabras, una *función básica del Estado*, de carácter irrenunciable e indelegable.

[1] La Organización Mundial de la Salud (OMS) considera que una tasa de homicidios intencionales de 10 o más por cada 100 000 habitantes es una característica de violencia endémica.

2) Además, se erige en *un bien público* íntimamente ligado a la calidad de vida y al nivel de bienestar general de la comunidad; por lo que la Organización de Estados Americanos (OEA, 2011) hace hincapié en «que la delincuencia y la violencia afectan negativamente al desarrollo social, económico y político de nuestras sociedades» (s. p.). Esto explica la interrelación entre seguridad y desarrollo: «La seguridad es desarrollo y sin desarrollo no puede haber seguridad […] la seguridad dimana del desarrollo» (McNamara, 1969, pp. 106-161).

3) También la violencia da al traste con el *derecho a la seguridad*, del que todos deben gozar por el solo hecho de ser humanos:

> el derecho a la seguridad es un derecho democrático fundamental. Las instituciones políticas, las administraciones públicas, la justicia y la policía deben garantizarlo, por lo tanto, prevenir o reprimir las conductas que amenacen o violen este derecho. Quienes más necesitan de la protección pública del derecho a la seguridad son los sectores más débiles o vulnerables de la sociedad (Borja, 2004, pp. 18-58).

Precisamente, para la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, 2009), el derecho a la seguridad «surge de la obligación del Estado de garantizar la seguridad de la persona […] integrado por el derecho a la vida; el derecho a la integridad física; el derecho a la libertad; el derecho a las garantías procesales y el derecho al uso pacífico de los bienes» (p. 116).

El fracaso del Estado-nación en América Latina para garantizar este derecho a la seguridad contribuye –significativamente– a erosionar la legitimidad de los gobiernos democráticos de la región.

Hacia comunidades seguras y libres de violencia

Recapitulando, ante el fracaso de los resultados de políticas de seguridad, el enfoque de esta obra colectiva es la articulación de un eje central, crear comunidades seguras y libres de violencia, con experiencias y lecciones aprendidas de casos documentados en Argentina, Chile, Paraguay y México.

Este enfoque obliga a transitar de la seguridad pública a la seguridad ciudadana:

> en la construcción de mayores niveles de ciudadanía democrática, con la persona humana como objetivo central de las políticas a diferencia de la seguridad del Estado o el de determinado orden político [...] y se utiliza en referencia a la seguridad primordial de las personas y grupos sociales [...] se refiere a la seguridad de todas las personas y grupos, tanto en las zonas urbanas como rurales (CIDH, 2009, p. 116).

La seguridad ciudadana constituye un proceso de establecimiento, fortalecimiento y protección del Estado Democrático de Derecho, neutralizando las amenazas de violencia en la población y permitiendo una coexistencia segura y pacífica.

La seguridad ciudadana es, además, entendida como el componente de seguridad personal del concepto seguridad humana (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2009b), es decir, aquél que hace referencia a fenómenos que acentúan los factores de riesgo, vulnerabilidad e inseguridad en la sociedad (homicidios, violencia física, delitos contra la salud) y su impacto sobre grupos vulnerables (ancianos, mujeres, niños) (PNUD, 1994). Ahora bien, siguiendo la presentación de este libro (véase página 23), se afirma que:

> Para crear comunidades seguras es fundamental promover el ejercicio del poder con sentido más democrático, acompañado de marcos de ética e integridad en el servicio público. Bajo este contexto, el rol de las policías en un régimen de consolidación y formación de las democracias latinoamericanas ha cambiado, y ahora se acepta por los políticos, administradores de lo público y los jefes de las policías que la razón central de la función policial es a favor de la ciudadanía, no en su contra.

La concepción del policía como un protector social, al servicio de la persona, se inserta en la denominada variable institucional, considerada

> crucial para el desarrollo humano desde múltiples perspectivas. Tanto el fomento del desarrollo humano como el ejercicio de las

> libertades que lo componen, ocurren dentro de un entorno definido por instituciones, las cuales inducen ciertos comportamientos y restringen otros, dan certidumbre a las decisiones de individuos y grupos y, en general, inciden en la trayectoria de las sociedades (PNUD, 2009a, p. 3).

El marco institucional puede interpretarse como el conjunto de normas que los ciudadanos diseñan, acuerdan y respetan para regir su operación como sociedad, es decir, la ley y un gobierno capaz de aplicarla y sujetarse a la misma. En otras palabras, la contribución del Estado de Derecho al desarrollo institucional y, por tanto, al crecimiento de la nación (Luna, 2004), donde la cultura de la legalidad se erige en un imperativo categórico, es entendida como la convicción moral de que la ley es la reguladora de la vida colectiva y que se debe, por principio, respetar el Estado de Derecho (Pettit, 1999).

De ahí que para la CIDH (2009): «el concepto de seguridad debe poner mayor énfasis en el desarrollo de las labores de prevención y control de los factores que generan violencia e inseguridad, que en tareas meramente represivas o reactivas ante hechos consumados» (p. 3). Esto es recogido por los editores, quienes recomiendan apostar por un mayor protagonismo de la sociedad civil de la mano de la «inteligencia colectiva de la prevención», y bajo la conducción de un liderazgo estatal y social que se encuentre a la altura de las legítimas demandas sociales.

En síntesis, subyace –como idea-fuerza de este esfuerzo colectivo– romper la tendencia inercial de las políticas de seguridad represivas en la región, condenadas al fracaso, y presentar salidas novedosas a partir de la necesaria alianza estratégica entre actores estatales y sociales, incluyendo a las universidades y a la iniciativa privada.

Guadalajara, Jalisco, México,
27 de enero de 2020,
en el marco del 75 aniversario de la liberación de
Auschwitz-Birkenau-Monowitz.

Referencias

Banco Mundial (BM). (6 de septiembre de 2016). *Violencia urbana: Un problema con proporciones de epidemia*. Autor. https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2016/09/06/urban-violence-a-challenge-of-epidemic-proportions

Borja, J. (2004). Espacio público y espacio político. En L. Dammert (edit.), *Seguridad ciudadana: Experiencias y desafíos* (pp. 18-58). Ilustre Municipalidad de Valparaíso. http://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2014/12/doctrina35732.pdf

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2009). *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*. Autor. http://www.oas.org/es/cidh/docs/pdfs/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ESP.pdf

Dembicz, K., Moloeznik, M. y Zukowski, R. (2013). Niveles de desarrollo y estratificación social, violencia y capital social en América Latina. En A. Dembicz y A. Elbanowski (edits.), *América Latina del siglo XXI. Nuevas semblanzas, nuevas estructuras, nuevas identidades* (pp. 253-332). Centro de Estudios Latinoamericanos-Universidad de Varsovia.

Luna, S. (2004). Instituciones y crecimiento económico. *Estudios Económicos y Sociales, Examen de la Situación Económica de México*, *80*, 67-69.

McNamara, R. (1969). *La esencia de la seguridad. Reflexiones de un ministro*. Ediciones Grijalvo.

Organización de Estados Americanos (OEA). (2011). Declaración de San Salvador sobre seguridad ciudadana en las Américas. [Comunicado de prensa]. https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=S-37

Pettit, Ph. (1999). *Republicanismo: Una teoría sobre la libertad y el gobierno.* Paidós.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (1994). Las nuevas dimensiones de la seguridad humana. En *Informe sobre desarrollo humano* (pp. 25-52). PNUD/FCE. http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1994_es_completo_nostats.pdf

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2009a). *Informe sobre Desarrollo Humano Jalisco: Capacidades institucionales para el desarrollo humano local*. Autor. http://hdr.undp.org/sites/default/files/idh_mexico_jalisco_2009.pdf

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2009b). *Informe sobre Desarrollo Humano para América Central, 2009-2010. Abrir espacios a la seguridad ciudadana y el desarrollo humano*. Autor. https://www.undp.org/content/dam/rblac/docs/Research%20and%20Publications/Central_America_RHDR_2009-10_ES.pdf

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. (2019). Incidencia delictiva del fuero común, nueva metodología. [Base de datos]. https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-del-fuero-comun-nueva-metodologia?state=published

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). (2019). *Global Study on Homicide. Executive Summary*. Autor. https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/gsh/Booklet1.pdf

Presentación*

Rafael Enrique Valenzuela Mendoza /
José Andrés Sumano Rodríguez

En las democracias es fácil formular y justificar la demanda de servicios públicos desde la ciudadanía, mientras que la respuesta a tales demandas desde los gobiernos resulta difícil de concretar. Esta afirmación permite comprender la complejidad de la práctica administrativa y política en las democracias, en contraposición con las autocracias, donde se asume que las demandas ciudadanas son de difícil formulación y las respuestas de sencilla resolución. Esta idea también advierte la importancia de construir democracias con ciudadanos y gobiernos que rindan buenas cuentas (Bobbio, 1986).

Los últimos 20 años, la seguridad pública en comunidades donde existen procesos democráticos y reglas mínimas de convivencia para la vida asociada denota poco avance en comparación con lo que se retrocede.

Es un hecho que las democracias contemporáneas de Latinoamérica dibujan nuevos horizontes y escenarios poco alentadores. La escalada creciente de violencias y delincuencia sugiere un emplazamiento a los actores sociales, económicos y políticos para dejar atrás una mirada pasiva de un problema público, que parece lejano para unos, y comenzar a formar parte activa de un asunto que realmente es cercano para muchos, como es la inseguridad. Se trata de un tema crítico de

* La publicación es producto del seminario de investigación de la Red Temática del Conacyt, Políticas Públicas para la Prevención de Adicciones y Seguridad Ciudadana.

carácter multicausal y generador de circunstancias que impiden concretar las mínimas condiciones para el desarrollo económico y social de las naciones.

Para solventar, quizá parcialmente, este problema público, se requiere agrupar distintas miradas de ciudadanos que ayuden a reconocer las fallas en la implementación, tanto de las ideas como de las estrategias de seguridad, a la par de la existencia de ciudadanos vigilantes que retomen importantes aprendizajes para crear comunidades seguras.

Por ello, cada uno de los capítulos que conforma este esfuerzo editorial describe los retos para crear estas comunidades, desde una mirada metodológica ubicada en los estudios cualitativos, en su mayoría.

El libro se formó con base en la articulación de tres conceptos centrales: políticas públicas, violencias y seguridad pública. Los estudios presentados sugieren que si se adoptan nuevos enfoques de políticas para la buena gobernanza democrática, que si se reduce la violencia con estrategias de largo plazo y que si se prioriza la seguridad en sus distintas modalidades será posible materializar comunidades más seguras en contextos democráticos.

El objetivo principal de este volumen es contribuir a la comprensión del fenómeno de la inseguridad, las violencias cotidianas y las fallas de políticas públicas para definir los retos de crear comunidades más seguras.

Con base en un conjunto de investigaciones multidisciplinarias que indican la importancia de crear una ruta de navegación hacia un puerto en el cual exista mayor certidumbre en los resultados desde el gobierno, también destacan los valores que cada sociedad privilegia para tener una comunidad más segura. La inseguridad y las violencias se han ido fortaleciendo, a la vez que aumenta la desafección y el desencanto social. En Latinoamérica, el miedo y la indiferencia de una ciudadanía que no encuentra protección de un Estado basado en la regla de la mayoría puede producir severas crisis de gobernabilidad en toda la región.

El conjunto de autores de la presente obra se caracteriza por combinar múltiples facetas en su actividad, tanto en organismos internacionales especializados, en gobierno, en las organizaciones de la sociedad

civil, en la academia universitaria y a través de la investigación en las Ciencias Sociales, las Políticas Públicas y el Derecho; en suma, todos los textos que forman esta obra colectiva generan análisis, propuestas y acercamientos críticos entorno a un eje central: crear comunidades seguras en nuestras democracias.

Los capítulos proponen replantear el debate respecto a construir soluciones más eficientes y sostenibles en los países de América Latina. Las miradas metodológicas del libro, a través de su riqueza, buscan transmitir y generar nuevo conocimiento en los debates sobre la violencia e inseguridad en la región y conducen al lector hacia casos donde las lecciones aprendidas otorgan sentido de urgencia para poner este conocimiento multidisciplinario en manos de los tomadores de las decisiones públicas en la materia.

En ese sentido, existe particular interés por generar conocimiento útil, que sustente viables reformas legislativas o acciones puntuales de las autoridades. Especialmente, porque el constante conflicto entre fines y medios, que hace difícil conciliar lo deseable y lo posible con lo alcanzado y lo normado, es característica central de los regímenes democráticos.

Este libro trata de experiencias compartidas que muestran logros plausibles, pero, al mismo tiempo, representan la encrucijada entre innovar y mantener el estado actual de las cosas, o bien, entre formular condiciones de oportunidad donde los países latinoamericanos generen, desde lo local, mayores capacidades de gestión para implementar políticas públicas y dejar que los gobiernos resuelvan el problema en nombre de todos.

Así, con base en un desarrollo conceptual riguroso derivado de un ejercicio académico deliberativo, en la Red Temática del Conacyt, la presente obra reúne a especialistas en el tema de la prevención, la seguridad y las violencias, cuyos resultados de investigación se analizan a lo largo de los 13 capítulos aquí reunidos. En ellos, se dibuja el conjunto de alternativas que los ciudadanos disponen para construir comunidades más seguras.

La pregunta que dio origen al libro es la siguiente: ¿Por qué las democracias no han logrado crear comunidades seguras en América Latina? La hipótesis de trabajo que aquí se observa indica que las

razones que han impedido la mitigación de la violencia y la inseguridad sistémica en la región se resumen en tres: *1)* ausencia de enfoques adecuados para tratar el problema de inseguridad, los cuales aterricen en un ciclo completo de la política pública en materia de seguridad; *2)* la elevada desigualdad social preexistente a la década de violencia histórica, la cual se mantiene vigente y es una de las principales causas de los hechos de inseguridad pública; *3)* programas públicos que fallan en su diseño e implementación para la prevención de la delincuencia, cuya narrativa discursiva no se traduce en nuevas realidades, más favorables a la seguridad humana, ciudadana y pública.

Lo anterior configura la respuesta inicial a la pregunta de investigación. Si bien existen avances importantes en el asunto que nos atañe, aún resultan insuficientes. Tal es el caso de la apertura institucional de las policías municipales o los procesos de certificación ciudadana y los programas de proximidad policial que han generado recomendaciones de mejoras en las corporaciones de policía.

Por otro lado, derivado de la crisis, expansión, consolidación y recesión de la democracia, ciclo que generó una nueva redistribución del poder político en los últimos 20 años, se generó el efecto de desconcentrar facultades que antes eran exclusivas del Poder Ejecutivo, lo cual implicó el fortalecimiento de la democracia política, aunque ello no se tradujo necesariamente en más capacidad institucional del Estado para, se insiste, mitigar el problema de la inseguridad pública.

De tal manera, el actual contexto facilita el considerar a la seguridad pública en una crisis permanente, un problema que únicamente se ha ido administrando, sin acompañarse de intenciones factibles de solución, ya que, en el mejor de los casos, sólo se han impulsado propuestas para su contención y mitigación. Así, las capacidades institucionales para resolver esta crisis continúan estando desdibujadas.

No existe una vía única y probada para mejorar las condiciones de seguridad de nuestras comunidades, pero las experiencias de los últimos años nos han enseñado que la intensa relación entre el gobierno y la sociedad civil brinda mayor oportunidad de mejorar el diseño de un esquema local (*bottom-up*), donde las redes de actores aumentan la probabilidad de éxito.

De la lectura del libro se podrá concluir que, a mayor consolidación de las instituciones democráticas, habrá mejores condiciones de convivencia social, donde la función policial sea ejercida con la menor posibilidad de reprimir a la ciudadanía. Esto cobra importancia dado que, en los tiempos de un sólido autoritarismo y de gobiernos fuertes, el uso de la policía como instrumento de represión a los ciudadanos resultaba una constante por tratarse de gobiernos con baja calidad democrática, de lo que se concluye que esta asignatura pendiente, que es el fortalecimiento de las instituciones democráticas para crear comunidades seguras y prevenir la creciente inseguridad pública, pasa indiscutiblemente por inhibir el uso de la policía como dicho instrumento.

El temor de continuar con el uso de las fuerzas de seguridad para la represión es claro indicador del agotamiento de un régimen, que dio lugar a otro, cuya representación política se basó en la búsqueda exclusiva de la legitimidad democrática por la vía electoral, marginando la obtenida por los resultados de las políticas de seguridad.

El discurso que las autoridades mantienen en distintos países de América Latina permite concebir a la seguridad pública como una promesa vigente, que se debilita en muchos casos cuando los políticos electos en el cargo someten sus buenas intenciones a las restricciones que dicta la realidad, donde impera la lógica de grupos, de élites ganadoras y de una débil capacidad institucional, que forma el estado actual de cosas. En menor medida, se cuenta con la esperanza de afianzar un vínculo de incipiente colaboración entre gobierno y ciudadanos mediante la apertura institucional y la rendición de buenas cuentas. Sin embargo, la secrecía ha sido la regla en la función policial y las políticas de seguridad pública.

Para crear comunidades seguras es fundamental promover el ejercicio del poder con sentido más democrático, acompañado de marcos de ética e integridad en el servicio público. Bajo este contexto, el rol de las policías en un régimen de consolidación y formación de las democracias latinoamericanas ha cambiado, y ahora se acepta por los políticos, administradores de lo público y los jefes de las policías que la razón central de la función policial es a favor de la ciudadanía, no en su contra.

Las policías dejan paulatinamente de concebirse como el clásico instrumento de control, y ahora se observa que juegan un rol protagónico ante la ciudadanía, en tanto se han asumido como actores centrales de la política de seguridad pública. Más policías y equipamiento es la ruta que tradicionalmente siguen países en Latinoamérica, pero los resultados sugieren que, por sí sola, ésta es una estrategia fallida.

Es imprescindible repensar las condiciones que están ausentes para transformar en estrategia exitosa la fusión de las policías y las políticas de seguridad. Solamente si existe un mejoramiento de las condiciones de vida de los oficiales de policía a través de incentivos en su trabajo, si se cuenta con una sociedad civil que esté presente en las principales decisiones que afectan su seguridad, y si se entiende la proximidad como inteligencia colectiva para la prevención, estaremos en posibilidad de iniciar la ruta hacia comunidades más seguras.

A lo largo de los 13 capítulos que forman el libro se puede inferir que la articulación virtuosa de la triada Democracia, Estado y Ciudadanía es condición necesaria bajo la cual generar más certidumbre institucional y protección del ejercicio de los derechos, así como mayor integridad en el cumplimiento de los estándares policiacos.

El Estado no ha fallado en resolver la crisis de seguridad pública, sino que hemos fallado todos al renunciar a nuestra responsabilidad colectiva como sociedad y, en consecuencia, hemos fracasado en resolver este problema de rango intergeneracional.

No basta con administrar un conflicto de tal magnitud, debemos gestionar las estrategias que nos lleven a soluciones factibles, medibles, eficientes y, sobre todo, sustentables en el largo plazo. Sin líderes en el servicio público ni en la sociedad civil dispuestos a colaborar en el diseño y desarrollo de alternativas de solución el panorama es poco alentador. Las políticas no sólo fallan en la implementación, como lo afirma un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2006), sino que también se asumen como algo unidireccional y mecánico, cuando se trata de problemas públicos que no admiten simplificaciones.

Ante todo esto, el libro da cuenta de estudios en Argentina, Chile, Paraguay y México que describen las reformas y políticas que son resultado de una tarea que sigue estando incompleta.

La obra inicia, en el primer capítulo, con una propuesta teórica para comprender, de manera sistemática y articulada, el proceso de toma de decisiones en materia de seguridad y prevención del crimen. Enseguida, Juan Pablo Pío brinda un panorama de lo que se ha entendido por seguridad en las constituciones latinoamericanas en los últimos años. Mientras que Myrna Villegas señala los retos que enfrentan grupos vulnerables en democracias latinoamericanas, destacando la transición de una concepción de la seguridad pública, como orden estatal con enfoque represor, hacia otra visión opuesta, centrada en el ciudadano.

Por su parte, Jorge Balderas reflexiona sobre la violencia sistémica o estructural, la precarización laboral y la creciente desigualdad de ingresos en salud y educación, como punto de partida para la formación de nuevas formas de desigualdad que impactan en la inseguridad pública. Nelson Arteaga aborda los aspectos simbólicos del discurso de los actores predominantes en el esfuerzo por instrumentar un mando mixto de seguridad pública en México. Raúl Soto analiza los aciertos y fracasos de dos programas de prevención social de la violencia en México: el Programa Nacional de Prevención del Delito (Pronapred) y el Subsidio para la Seguridad en los Municipios (Subsemun), ahora Subsidio para el Fortalecimiento del Desempeño en Materia de Seguridad Pública (Fortaseg). Alejandro Espriú y Ernesto López Portillo describen el primer proceso para la certificación ciudadana de la policía en México, el caso de Ciudad Juárez, Chihuahua, explicando las ventajas de este tipo de acciones para el desarrollo de policías y los principales desafíos que enfrentan autoridades y sociedad civil para instrumentar una certificación ciudadana con estándares internacionales. Maximiliano Sheehan aborda el potencial de que dispone la caja de herramientas del gobierno abierto para mejorar las capacidades de las instituciones de seguridad en América Latina desde la experiencia de Argentina. Nancy Hernández analiza el proceso de diálogo entre sociedad civil y autoridades en el contexto de la estrategia Todos Somos Juárez, Reconstruyamos la Ciudad, señalando las áreas de oportunidad y contribuciones de dicho proceso dialógico a la seguridad pública.

Por otro lado, Sergio Pacheco y Jesús Rodríguez abordan la evolución de la percepción de los ciudadanos respecto a la seguridad

pública en Ciudad Juárez y el desempeño de sus policías, compartiendo importantes aprendizajes sobre la relación entre los índices delictivos y dicha percepción. Por su parte, Raúl Soto y César Fuentes describen los esfuerzos llevados a cabo en Ciudad Juárez para reducir la tasa de homicidios y, en particular, analizan la factibilidad de que dichos esfuerzos pudieran configurar una estrategia para lograr la meta de 12 homicidios por cada 100 000 habitantes.

Además, Antonio Barragán y Juan Poom describen, bajo una rigurosa metodología, las motivaciones y los procesos que llevaron a los jóvenes a incorporarse a organizaciones criminales. El trabajo de los autores permite conocer de cerca las causas y el razonamiento detrás de esta decisión. Finalmente, Abraham Paniagua, José Borunda e Ignacio Camargo ofrecen resultados de una investigación sobre el fenómeno de la violencia en una forma concreta, como es el acoso escolar, y su vínculo con el crimen organizado.

De esta manera, el libro construye una visión multidisciplinaria acerca de los esfuerzos por contar con mayores niveles de seguridad pública y del permanente reto de nuestras democracias: construir comunidades más seguras y libres de violencia.

La búsqueda de alternativas de solución que se ha realizado durante décadas ha generado un acervo importante sobre el tema, lo que indica que la creación de comunidades seguras pasa necesariamente por elevar la dosis de igualdad social, política y económica en nuestras sociedades, sin menoscabo de las libertades y los derechos obtenidos por generaciones anteriores, lo que invita en la actualidad a preservar un futuro con esperanza.

La variedad de experiencias recogidas en este libro refrenda la importancia de articular las visiones y contradicciones de los casos desarrollados en Argentina, Chile, Paraguay y México en torno al reto mayúsculo de nuestras democracias: la creación de comunidades seguras y libres de violencia.

Esperamos que el lector encuentre referencias útiles sobre los diferentes temas que se reúnen en este esfuerzo de una comunidad de académicos comprometidos con la generación y transmisión de conocimiento para construir, entre todos, comunidades seguras. El diseño del libro

permite identificar un hilo conductor, pero no requiere leerse de principio a fin, sino en el orden que le resulte más conveniente al lector, ya que los temas tratados guardan importante relación entre sí, pero a la vez cuentan con una independencia temática para facilitar su lectura.

Previo a la parte final de esta presentación, queremos agradecer el profesionalismo con el cual se condujo el equipo de la Secretaría General Académica de El Colegio de la Frontera Norte (El Colef), especialmente al doctor Oscar Contreras Montellano, a la maestra Estefani Loza Torre, editora académica de El Colef, y a sus equipos de trabajo. También agradecemos a la licenciada Karla Lizeth Tapia Hernández, asistente del Centro de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, por el empeño mostrado en la revisión de los capítulos, y a los dictaminadores de la obra, por sus valiosas recomendaciones que mejoraron en mucho el libro que el lector tiene en sus manos. Queremos agradecer de manera especial a cada uno de los autores y las autoras de esta obra colectiva por su paciencia y compromiso. Toda imprecisión y error identificado en el libro es responsabilidad de los editores que lo coordinamos.

Nota aclaratoria

Es preciso aclarar el alcance de las discusiones teóricas y empíricas del libro. Existe una potencial recesión de las democracias en Latinoamérica, entendida como el declive de la confianza ciudadana en sus instituciones, pero la obra que el lector está por conocer no se propuso debatir al respecto.

El Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP, por sus siglas en inglés) afirma en la edición 2016-2017, del Barómetro de las Américas, que «el apoyo sostenido a la gobernabilidad democrática por parte de la ciudadanía depende crucialmente de si los sistemas políticos de la región pueden cumplir sus promesas» (Zechmeister *et al*., 2017, pp. 13-14).

Es difícil dejar de lado la historia de la democracia en América Latina, caracterizada por sobrevivir a golpes de Estado, dictaduras y autoritarismos. El entorno democrático actual pudiera parecer deficitario,

insuficiente e insatisfactorio en el desempeño de los gobiernos electos, y caracterizado por una desafección de la política, pero debe reflexionarse a la luz del costo pagado décadas atrás: vidas, luchas, movimientos sociales y entrega total de distintas generaciones de ciudadanas y ciudadanos que dieron todo por concretar los derechos que actualmente se ejercen como algo cotidiano.

Por ello, se propone al lector partir del hecho de que una democracia no está completa sólo por contar con elecciones periódicas. Ahora bien, el libro sugiere que una de las principales promesas de nuestras democracias en el siglo XXI es lograr una visión comunitaria que reconozca a la democracia como la mejor vía para lograr la convivencia social, bajo instituciones donde la regla de la mayoría defina las decisiones públicas.

Implícitamente se reconoce que las democracias no han respondido favorablemente a los ciudadanos ante la idea de que gobiernos electos democráticamente serían también mejores, al ser capaces de avanzar respecto a la atención de las necesidades de los ciudadanos que forman sus naciones. Las democracias debilitadas en ocasiones terminan por producir amenazas en contra de su propia estabilidad (Dammert, 2010). La seguridad pública, ciudadana o humana en las comunidades es una vacuna contra contagios de miedo y parálisis social que podrían afectar, incluso, los procesos electorales que son el piso mínimo para denominar a un régimen democrático.

Escapa a este libro el estudio de procesos electorales libres de amenazas, sin coerción y sin clientelismo político que aprovecha la necesidad económica del elector. Tampoco se debate si las democracias latinoamericanas disponen de una variedad de fuentes de información, ni si existe libertad de expresión que garantice una calidad de la información pública. Todas estas democracias son sumamente relevantes y constituyen las instituciones de la poliarquía en los términos que señala Robert Dahl (1992), es decir, como el conjunto de instituciones necesarias para el buen funcionamiento del proceso democrático a gran escala.

La calidad de nuestras democracias depende de su legitimidad política, en cuanto a los ciudadanos activos en la definición de *issues*

de una agenda pública; de su legitimidad instrumental, que implica mejorar el desempeño del gobierno con herramientas precisas de política pública; de su legitimidad electoral, donde las promesas de los distintos candidatos incluyen el brindar seguridad a sus ciudadanos.

Es plausible manifestar que existe un desencanto con las democracias durante los últimos años, y pudiera ser causa de una administración pública que no alcanza a cumplir de manera sostenible la expectativa ciudadana de recibir servicios públicos de mejor calidad, que no garantiza la seguridad de las personas y que se mantiene sin controles suficientes contra la corrupción. Justo eso motiva a pensar y repensar en las promesas de la democracia. Bobbio (1986) señala tres obstáculos por los cuales las democracias no han podido cumplir sus promesas:

1) Los problemas públicos en democracia son tan complejos que no todos están en aptitud de tomar decisiones, y eso conduce a la especialización de quienes deben decidir los asuntos de la mayoría, a lo cual no puede acceder la mayoría.
2) El aumento de un aparato burocrático de administración pública piramidal, donde las decisiones son verticales y construidas por unos cuantos en nombre de todos, genera exclusión.
3) Un crecimiento que desborda a la administración pública aparejado a una mayor extensión de los derechos sociales, políticos, civiles, económicos y culturales hace que las demandas de la sociedad civil sean de una construcción más acelerada que la velocidad con la cual se articula una respuesta, lo que indica la capacidad de respuesta del gobierno.

Las fallas de nuestras democracias –imperfectas y en recesión– son superables, pero están marcadas por la inevitable promesa de resolver con sentido de urgencia la inseguridad y la violencia para regenerar la confianza ciudadana, un tejido social dañado y que requiere de la intervención responsable de todos. Los países latinoamericanos tienen un escenario complicado por el hecho de que estos «problemas de inseguridad, así como el deterioro de la economía, presentados como

defectos de los regímenes democráticos, pueden crear las condiciones propicias para que prosperen las alternativas autoritarias» (Castorena y Graves, 2019, p. 9).

El libro centra su discusión en la promesa –ahora inevitable– de crear comunidades seguras en las democracias contemporáneas de América Latina a partir de tres conceptos centrales, que aquí se reiteran: política pública, violencia y seguridad pública. Esta promesa pone al escrutinio del público el rendimiento y desempeño de policías, ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil, academia y políticos, así como la exigencia de obtener resultados positivos. Lo anterior se convierte en un imperativo, si se desea mantener las condiciones mínimas de gobernabilidad y estabilidad social en beneficio de las próximas generaciones de ciudadanos en los países de la región.

Referencias

Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2006). *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina. Informe 2006.* David Rockefeller Center for Latin American Studies-Harvard University/Editorial Planeta.

Bobbio, N. (1986). *El futuro de la democracia*. FCE.

Castorena, Ó. y Graves, S. (2019). Apoyo a la democracia electoral. En E. J. Zechmeister y N. Lupu (edits.), *El pulso de la democracia* (pp. 8-15). LAPOP.

Dahl, R. (1992). *La democracia y sus críticos*. Paidós.

Dammert, L. (2010). *La encrucijada del temor: Redefiniendo la relación entre Estado y ciudadanía en Chile* (tesis doctoral). Universidad de Leiden, Países Bajos. https://openaccess,leidenuniv.nl/handle/1887/15974

Zechmeister, E. J., Lupu, N. y Cohen, M. (2017). Democracia y gobernabilidad en las Américas: Principales resultados del Barómetro de las Américas de LAPOP. *Actualidad*, *30*, 1-14.

Decisiones de política pública en seguridad pública en contextos de gobernanza democrática

José Andrés Sumano Rodríguez /
Rafael Enrique Valenzuela Mendoza

Introducción

América Latina enfrenta las tasas de homicidios más altas del mundo y una crisis de impunidad que fomenta la espiral de violencia. Lo anterior es sólo una de varias facetas que comprende un problema complejo y de alcance multidisciplinario en su atención. Los resultados de las políticas de seguridad implementadas en la región hacen pertinente plantearse: ¿cómo mejorar la capacidad y eficacia de los gobiernos democráticos para garantizar la seguridad pública?

La propia condición democrática del debate y la competencia constante entre diversos fines y medios afectan la capacidad de nuestros gobiernos para garantizar condiciones de seguridad ciudadana en términos aceptables. En especial durante los últimos años, los análisis académicos para tratar de responder esta pregunta se han centrado en modelos racionales, en el enfoque de políticas basadas en evidencia, impulsado éste por organismos internacionales como la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés). Lo anterior genera contribuciones importantes respecto a garantizar que las políticas públicas cuenten con teorías del cambio sólidas,

pero deja de lado el contexto político que rodea a dichas políticas, así como las limitantes del modelo racional en el ámbito de lo público.

Por lo anterior, el enfoque incrementalista en el diseño e implementación de políticas para la seguridad ha quedado rezagado en América Latina. El debate entre *Policy Sciences* y *Policy Analysis* ha sido dominado por esta última corriente, generando un impulso por la búsqueda de soluciones racionalmente óptimas con base en evidencia.

En los últimos años, los gobiernos han destinado importantes cantidades de recursos en diagnósticos y evaluaciones en materia de seguridad y violencia, que han terminado olvidados en algún cajón de las oficinas burocráticas por diversas razones: cambios sustanciales en el entorno (la evidencia tiene caducidad), incapacidades gubernamentales para atender sus recomendaciones (planteamientos demasiado ambiciosos que son inoperables), movimiento de los intereses de los tomadores de decisiones (generalmente derivado de los tiempos electorales), entre otras.

La aspiración inalcanzable de implementar políticas técnicamente óptimas derivadas de análisis exhaustivos al problema de política pública ha generado una brecha significativa entre la academia, la sociedad civil y los tomadores de decisiones en materia de políticas públicas de seguridad. Así mismo, ha generado una brecha también importante entre las instituciones de seguridad y los ciudadanos, pues los últimos esperan resultados en el corto plazo que mejoren sus condiciones de vida y no están dispuestos a esperar los tiempos que implica llevar a cabo diagnósticos y evaluaciones.

Dar respuesta a lo anterior requiere que, desde la academia y la sociedad civil, se generen sistemas de aprendizaje que permitan dar cuenta de lo que sí funciona y lo que no, de manera más ágil, a la vez que faciliten la realización de ajustes sobre la marcha en la implementación de las políticas. El objetivo de este método de aprendizaje ágil sigue siendo poner en el centro de las políticas públicas la creación de valor público (Moore, 1997). En otras palabras, el énfasis en las teorías del cambio detrás de las políticas de seguridad debe mantenerse como eje fundamental de la toma de decisiones, por encima de la simple relación financiera costo-beneficio (Moore, 1997). Sin embargo,

la creación de valor público no puede estar exenta del análisis del contexto político, de la posición de los diferentes actores en el entorno ni de las capacidades operacionales de las organizaciones.

En el marco del objetivo del presente libro, este capítulo pretende contribuir al debate teórico sobre la toma de decisiones en materia de seguridad en contextos democráticos, para aumentar la eficacia de las políticas implementadas. Para ello, primero se analiza el enfoque racional que ha dominado el análisis académico de las políticas de seguridad en América Latina en los últimos años. Posteriormente, se describen las aportaciones que el incrementalismo brinda a la discusión teórica sobre las políticas de seguridad en contextos democráticos. Luego se analizan las contribuciones del modelo de elección pública para el entendimiento de las políticas de seguridad en contextos democráticos. Finalmente, a modo de conclusión, se sugiere construir una perspectiva teórica que incorpore elementos de las tres corrientes de pensamiento para el análisis y la toma de decisiones, especialmente en las políticas de seguridad en América Latina.

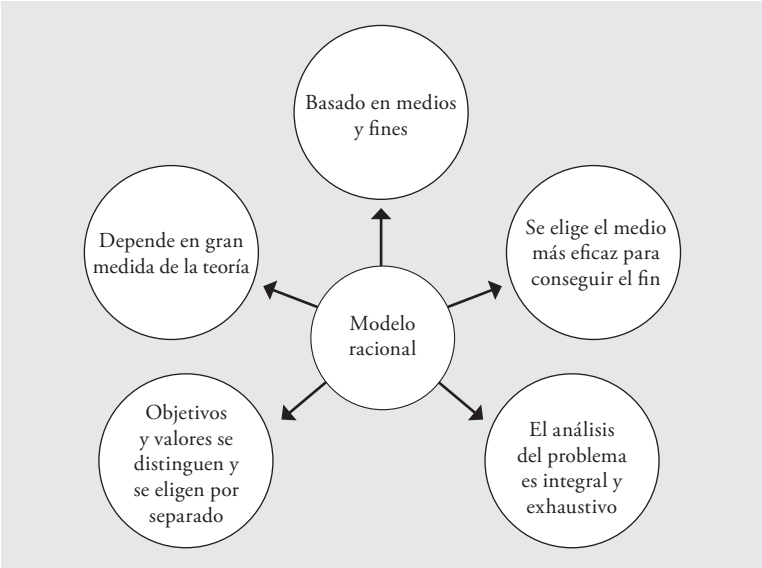
El enfoque racional en el análisis y diseño de políticas de seguridad

En los años cincuenta del siglo XX, Harold Lasswell (1951) replanteó el estudio del quehacer gubernamental con su famosa obra de ciencias de políticas. Con ella introdujo una importante transición de la administración pública, del enfoque tradicional hacia las políticas públicas, señalando que era necesario incorporar las ventajas del conocimiento científico al quehacer del gobierno. También planteó estudiar la toma de decisiones en el gobierno a través del *knowledge in* y el *knowledge of;* en otras palabras, el uso del conocimiento para la toma de decisiones (un enfoque normativo) y el estudio de cómo se toman las decisiones (enfoque descriptivo).

Para Lasswell (1951), la toma de decisiones en materia de políticas públicas debería basarse en análisis sólidos que, con evidencia, sustentaran la teoría del cambio detrás de la política implementada. Era un llamado para evitar la improvisación gubernamental y aprovechar las ventajas de los avances de la ciencia para mejorar el desempeño del

gobierno. El enfoque es ambicioso, pues pretender un análisis exhaustivo de la realidad tiende a derivar en soluciones que implican grandes transformaciones. De muchas maneras, el planteamiento de Lasswell (1970) puede derivar en frustración al pretender el desarrollo de prácticas demasiado ambiciosas u objetivos inalcanzables. La figura 1 permite visualizar los principales aspectos del modelo de Lasswell (1970):

Figura 1. El modelo racional o de raíz



Fuente: Elaboración propia con base en Lasswell (1970).

Una de las principales críticas a Lasswell (1970), en el ámbito del *knowledge in*, es la misma que la realizada al modelo wilsoniano (Wilson, 2017) que pretendía separar la política de la administración. Ésta va en el sentido de que dicha frontera es inexistente, que plantear el aislamiento omite que también la burocracia tiene intereses, como lo demuestra el modelo de burocracias maximizadoras de presupuestos de Niskanen (1996) y que, en democracia, muchas veces es más importante balancear intereses (incluso a veces opuestos) que la consecución de un objetivo determinado.

Por su parte, las contribuciones de Herbert Simon (1957) sobre los límites de la racionalidad generaron discusiones importantes respecto a qué tan óptima técnicamente debía ser una propuesta de política pública y qué tanta evidencia se requería para tomar una decisión. Conforme al planteamiento de Simon (1957), no es viable en tiempo ni costo que los gobiernos tomen decisiones que sean técnicamente puras u óptimas, basadas en exámenes exhaustivos de la realidad. Esto es perfectamente aplicable a la seguridad pública y otros rubros. En otras palabras, pretender tomar decisiones óptimas técnicamente implicaría invertir demasiado tiempo y recursos que no tiene disponible el gobierno y es, en gran medida, un ideal inalcanzable. Simon (1957) plantea el escenario de la racionalidad limitada, en el cual lo preferible sería que los gobiernos, una vez que alcanzan una solución técnicamente satisfactoria, procedan a la implementación. Así, para Simon (1957), el objetivo no es alcanzar decisiones técnicamente óptimas, sino satisfactorias, las cuales permitan al gobierno operar con base en evidencia, pero sin ahogarse en diagnósticos con soluciones no viables.

Fundamentados en el modelo racional planteado por Lasswell (1970), diversos organismos internacionales han promovido y condicionado sus apoyos al cumplimiento de modelos basados en evidencia; en particular, han exigido el contar con diagnósticos del problema por atender y con evaluaciones de los resultados alcanzados. También los Ministerios de Hacienda o Tesorerías han enfatizado la evaluación por resultados, en particular el uso de la metodología del marco lógico (Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos, 2009). Un ejemplo de lo anterior sucedió con el Programa Nacional de Prevención Social del Delito durante el sexenio de Enrique Peña Nieto (2012-2018), en el cual se obligó a los municipios que recibían el subsidio a elaborar un diagnóstico cada año, así como a evaluar el impacto de las acciones implementadas. El resultado fue una gran cantidad de diagnósticos mal elaborados (en gran medida por lo corto de los tiempos para realizarlos) que terminaron en un cajón (cuando los funcionarios los recibían había pasado el momento de tomar decisiones) y con un alto costo para el erario. Las evaluaciones no corrieron mejor suerte, derivado

de lo corto de los tiempos de implementación (períodos de ejecución mayo/junio-diciembre) y la caducidad de la evidencia recabada.

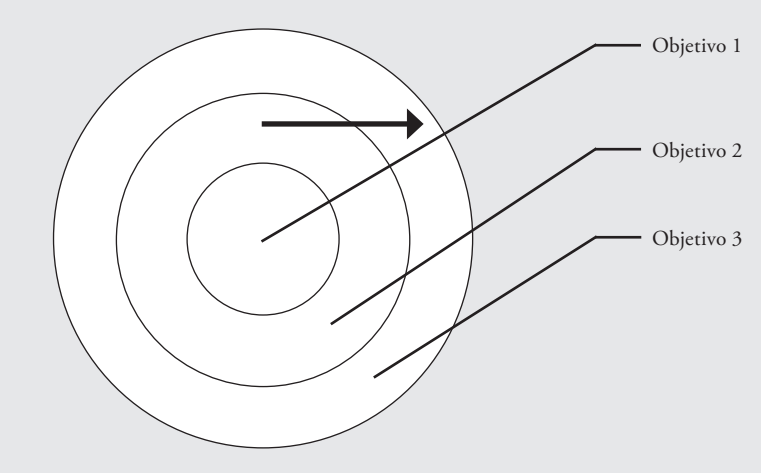
En resumen, la experiencia con el modelo racional en materia de seguridad parece demostrar que el uso de herramientas basadas en la corriente utilitarista que se limitan a demostrar logros pasados, como los análisis costo-beneficio o las evaluaciones de impacto, no están mejorando el desempeño ni capturando el aprendizaje para su incorporación a la política (Moore, 2013).

Las contribuciones del incrementalismo al diseño y análisis de políticas de seguridad

En respuesta a las deficiencias que mostró el enfoque racional, en particular su incapacidad para incorporar los efectos del contexto político y la inoperatividad que tiende a generar en las áreas de gobierno, autores como Wildavsky (1987) y Lindblom (1959) plantearon el enfoque alternativo del incrementalismo. En su argumentación, ambos autores señalan que pretender lograr soluciones técnicamente óptimas es poco viable y recomiendan la toma de decisiones en materia de política pública centrada en lograr ajustes mutuos de intereses o comparaciones sucesivas limitadas. En otras palabras, la toma de decisiones debe partir del arte de lo posible. En los términos de Wildavsky (1987), se debe avanzar en dianas que se mueven (*moving targets*), logrando pequeñas transformaciones de forma incremental, como se observa en la figura 2.

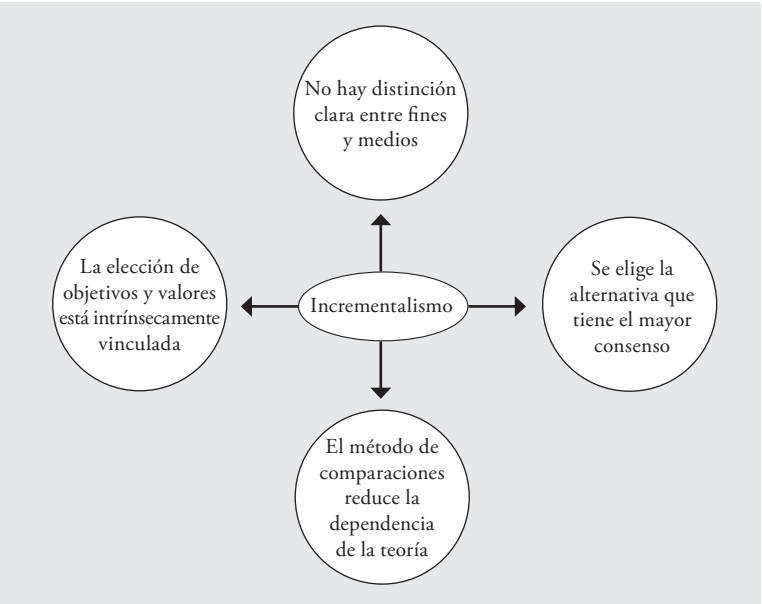
A diferencia del enfoque racional, el incrementalismo no parte del supuesto de que lo que se pretende es encontrar la solución técnicamente óptima para alcanzar un objetivo. En sentido contrario al enfoque racional, el incrementalismo incorpora el contexto político y reconoce que los actores tienen intereses. También, este método abraza la idea de que, en el ámbito de lo público, en muchas ocasiones, es más importante balancear objetivos que la consecución de un objetivo específico. En otras palabras, se reconoce que, en democracia, el conflicto constante entre fines y medios es una condición de existencia y una característica deseable. Es un enfoque más cercano a la deliberación que al análisis técnico, como puede observarse en la figura 3.

Figura 2. *Moving Targets*



Fuente: Elaboración propia con base en Wildavsky (1987).

Figura 3. Incrementalismo



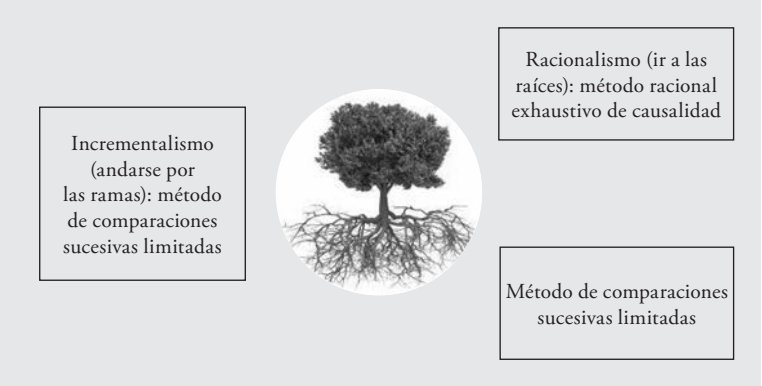
Fuente: Elaboración propia con base en Lindblom (1959).

Los aspectos que aborda el enfoque incremental, en particular el ajuste mutuo de intereses, no han sido considerados en la política de seguridad en América Latina, la cual se ha limitado a tratar de desarrollar soluciones transformadoras, basadas en evidencia desde una visión centralista, con pocos resultados. En particular, la política de seguridad no ha tomado en cuenta el enfoque de la gobernanza, excluyendo las dinámicas criminales locales, el análisis del rol de las autoridades locales y la incapacidad del gobierno para implementar soluciones exitosas por sí solo.

El enfoque incremental, dadas sus características deliberativas y su capacidad de ajuste sobre la marcha, es más compatible con la idea de la gobernanza que el enfoque racional. Esto es de particular relevancia cuando la cuestión central pasa de la eficacia o eficiencia a la suficiencia del gobierno, como lo plantea el enfoque de la gobernanza (Aguilar, 2006). En este sentido, es preciso señalar que los casos de éxito en México en materia de seguridad (Ciudad Juárez, Monterrey, Escobedo y Morelia) han partido de la colaboración entre gobierno, sociedad civil y sector privado para atender cuestiones específicas de la dinámica criminal local (Salazar, 2016). Pareciera que el acuerdo entre los tres sectores para implementar políticas incrementales de seguridad ha sido más eficaz que las grandes transformaciones pretendidas mediante el modelo racional (Pronapred, Gendarmería, Nuevo Sistema de Justicia Penal).

Una de las principales críticas al modelo incremental ha sido su conservadurismo. Si todos piensan en el ámbito de lo posible, las grandes transformaciones nunca serán planteadas. Desde esta óptica, el incrementalismo es útil cuando las decisiones originales fueron las correctas y lo que se requiere es hacer ajustes incrementales, pero en casos de crisis, puede ser necesario recurrir al enfoque racional para corregir el rumbo. En otras palabras, aunque el incrementalismo pareciera ser más eficaz para dar respuesta a las problemáticas del día a día, de vez en cuando es necesario regresar al enfoque racional para hacer los grandes ajustes. La metáfora del árbol es una vía heurística para comprender las diferencias de ambos enfoques, como se muestra en la figura 4.

Figura 4. Enfoque racional y enfoque incremental en un árbol



Fuente: Elaboración propia con base en Lindblom (1979).

El enfoque incremental, al igual que el enfoque racional, pone en el centro las teorías del cambio. En otras palabras, el objetivo de ambos enfoques es la creación de valor público; su diferencia radica en el proceso mediante el cual se decide qué acciones implementar. En este sentido, la flexibilidad del modelo incremental presenta mayores oportunidades para el aprendizaje sistemático que el enfoque racional. Si el objetivo es aprender sobre lo que sí funciona y lo que no, para entender las causas se requiere retroalimentación constante, que vaya más allá de limitarse a la etapa final del proceso de producción (productos y resultados).

Para ello, es necesario revisar todo el proceso mediante el cual el gobierno genera valor público. Para lograr lo anterior es indispensable un modelo mixto, como ha sugerido Etzioni (1967), que combine la flexibilidad del modelo incremental con el potencial transformador del modelo racional.

La elección pública en la toma de decisiones en materia de seguridad

Probablemente la mayor omisión del modelo racional es negar los intereses de los actores. En su afán normativo, este enfoque olvida que los tomadores de decisiones son personas con intereses y agenda

propia. Dicha omisión afecta negativamente la capacidad descriptiva del modelo, que genera grandes cantidades de datos e información para el análisis de política pública, pero tiene serias limitaciones en su implementación. En cierta forma, la propuesta de Buchanan y Tullock (1999) respecto a la elección pública llena esos vacíos.

El planteamiento de Buchanan y Tullock (1999) sostiene que los actores son racionales, que están en la búsqueda de su interés, es decir, buscan maximizar su utilidad individual. Así, la elección pública parte del individualismo metodológico. Dicha corriente de pensamiento recoge el teorema de imposibilidad de Arrow (2012), en el cual se demuestra que no es posible agregar preferencias individuales. Ante la incapacidad para determinar lo que más conviene a la colectividad, la utilidad individual se abre paso en la mente del tomador de decisiones.

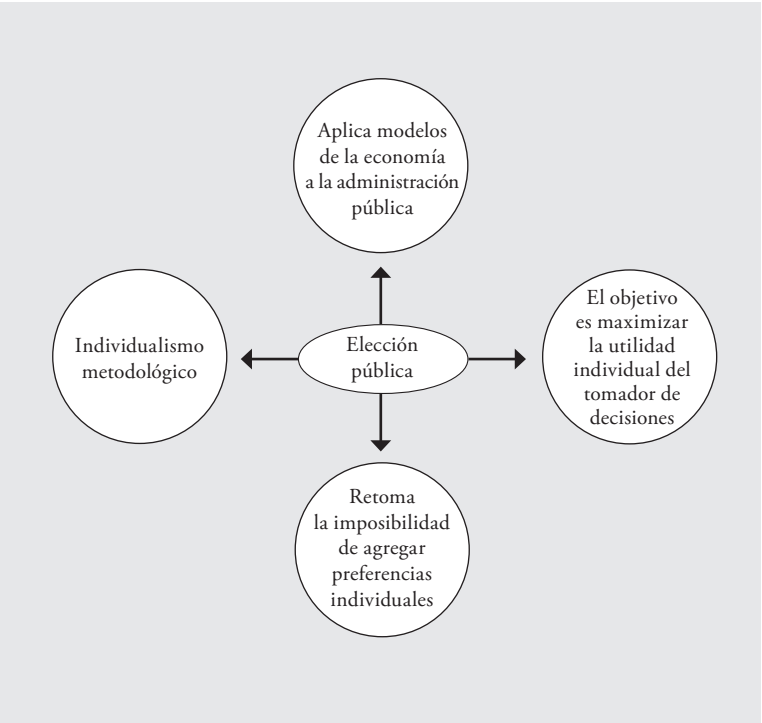
Buchanan y Tullock (1999) sostienen que es muy difícil identificar evidencia para afirmar que las personas, una vez que asumen un puesto público, en automático dejan de comportarse como maximizadores de utilidad individual y buscan maximizar el beneficio de la colectividad. En este sentido, desde el individualismo metodológico de Buchanan y Tullock (1999), así como de Downs (1957), las personas que asumen cargos públicos se comportan de la misma manera en que lo hacen en el mercado, buscando maximizar su utilidad y viendo por sus intereses. Las organizaciones burocráticas actúan de la misma forma. Como principal ejemplo, está la idea de las burocracias maximizadoras de presupuestos de Niskanen (1996).

El enfoque racional puede generar soluciones basadas en evidencia que permitan crear valor público, pero no hay garantía de que éstas sean implementadas por políticos y burócratas que persiguen sus intereses y buscan maximizar su utilidad individual. En otras palabras, el enfoque racional genera análisis sólidos técnicamente, pero que no toman en cuenta el comportamiento de los individuos que toman las decisiones. La incorporación del análisis de la conducta de los tomadores de decisiones es la principal aportación de la elección pública al estudio de la política pública.

La perspectiva de la elección pública se acerca más al incrementalismo de Lindblom (1959) y Wildavsky (1987) que al enfoque racional

de Lasswell (1951). Desde la elección pública, la toma de decisiones es el balance alcanzado entre los intereses que persiguen los diferentes actores. En este sentido, la influencia y posición de las organizaciones y actores en el entorno se vuelve particularmente relevante. Las soluciones son el resultado de procesos de negociación complejos y no del análisis sobre la mejor alternativa técnica para un problema. Esto es posible debido a la ignorancia racional de los votantes planteada por Downs (1957). Para los votantes no es racional dedicar recursos a informarse bien sobre la toma de decisiones del gobierno, dando espacio a la negociación desde la maximización de la utilidad individual de los actores preponderantes. La figura 5 permite visualizar los principales componentes del enfoque de elección pública.

Figura 5. Elección pública



Fuente: Elaboración propia con base en Buchanan y Tullock (1999).

Conforme a la elección pública, la decisión del entonces presidente Felipe Calderón (2006-2012) de desplegar al ejército para combatir al crimen organizado puede explicarse más por su interés de legitimar su gobierno que por un análisis de la mejor solución técnica al problema de inseguridad. La elección del entonces primer mandatario Enrique Peña Nieto (2012-2018) de crear un programa nacional de prevención social de la violencia y una gendarmería se explica más por el interés de diferenciarse de su antecesor y obtener rédito político que porque fuera la solución técnicamente más sólida. La determinación de los empresarios de Nuevo León y Chihuahua de destinar recursos económicos al tema de seguridad se entiende más por su interés en mantener sus negocios y el miedo a ser víctimas que por la búsqueda del bien común. Y la resolución del presidente López Obrador acerca de los retos de seguridad que presentan las caravanas migrantes se comprende más por su interés en mostrar una cara de no represión, que satisfaga a su base política, y por las presiones del gobierno de Estados Unidos, que por un diagnóstico integral que la señale como la mejor opción para garantizar una migración segura, ordenada y regulada. El bien común termina en una posición secundaria y la decisión de producirlo está sujeta a su compatibilidad con los intereses individuales de los actores preponderantes.

Por supuesto, es preciso tomar nota de trabajos académicos más recientes que han demostrado que los actores, además de intereses, tienen lazos afectivos y cultura, como lo anota Elinor Ostrom (2015) en su libro *Governing the Commons.* Ostrom puso en el centro del debate las limitantes de los modelos basados en intereses e incentivos, lo cual no implica que no tengan un rol central en la toma de decisiones, sino que simplemente indica la existencia de límites en su influencia. También, el planteamiento teórico de Quim Brugué (2018) respecto a la administración pública deliberativa señala que el proceso de diálogo al que está sujeta la toma de decisiones es más complejo que un simple ajuste de intereses, pasando por los procesos comunicativos y hasta por la propia incapacidad para conocer a detalle la alternativa que mejor sirva a los intereses individuales ante la complejidad de los problemas públicos. Sin embargo, la preponde-

rancia de la búsqueda de la maximización del interés individual, aun ante asuntos complejos y contextos inciertos, hace necesario retomar referencias teóricas clásicas como la elección pública.

Atender las causas o curar síntomas: integrando el debate

En el centro del debate entre enfoque racional, incrementalismo o la elección pública se encuentra la cuestión sobre si es necesario entender las causas para atender un problema o si es posible ir atendiendo síntomas en lo que mejora la compresión de las causas. En materia de seguridad es ya un lugar común entre los tomadores de decisión escuchar la frase «es necesario atender las causas de la violencia», «hay que ir a la raíz del problema». En general, dichas afirmaciones hacen referencia a la intención de implementar programas de prevención de la violencia y la delincuencia dirigidos a atender las causas sociales de la violencia, como el desempleo, la deserción escolar, el embarazo adolescente, las adicciones, entre otras. Dicha visión para atender la violencia parte del enfoque ecológico y del epidemiológico, retomados de las Ciencias de la Salud, en los cuales se señala que la violencia es un fenómeno multicausal derivado de aspectos que rebasan al individuo y producto de factores de riesgo y de protección.

Sin embargo, es preciso señalar que en las Ciencias de la Salud, ante la complejidad que implica entender las causas de algunas enfermedades, no en pocas ocasiones se decide atender los síntomas, lo que permite mejorar las condiciones de los enfermos en lo que paralelamente se van entendiendo mejor las causas del padecimiento. Comprender los factores que detonan una enfermedad requiere de una gran cantidad de recursos económicos y suele tomar tiempo. Hacer esperar a un paciente a que se tenga toda la información para brindarle la atención médica que pueda aliviar sus síntomas, ampliaría el sufrimiento del paciente y no parece necesario.

El caso de los problemas de carácter social, como la violencia, no es diferente. Entender las causas de la violencia y la delincuencia implica destinar una gran cantidad de recursos económicos y de tiempo, pues dichos problemas son complejos y dinámicos. Condenar

a las comunidades a sufrir los efectos de la violencia y la delincuencia hasta no tener un entendimiento completo del fenómeno pareciera no ser necesario. Así mismo, atender las causas de la violencia y delincuencia pudiera implicar procesos que tardarían años en dar resultados. En este sentido, implementar acciones que permitan atender los síntomas de la violencia y la delincuencia y reducir el daño social, en el corto plazo, es mejor propósito.

Dado lo anterior, surge la pregunta: ¿es necesario comprender las causas de un problema para atenderlo? La experiencia, particularmente desde las Ciencias de la Salud, pareciera responder que sí, pero parcialmente. En otras palabras, se debe perseguir el entendimiento de las causas de un problema para lograr una mejor atención al mismo, pero paralelamente se deben aliviar los síntomas en el corto plazo. Las respuestas que atienden las causas de la violencia y la delincuencia no cancelan ni hacen menos meritorias las medidas en el corto plazo que permiten mejorar las condiciones de vida en lo que se cura la enfermedad.

Aunado a lo anterior, a la hora de integrar el debate, es preciso señalar que tanto el enfoque racional, como el incrementalismo y la elección pública tienden a enfatizar en las cuestiones utilitarias y sus herramientas (estudios costo-beneficio, evaluaciones de impacto) en detrimento de los aspectos deontológicos. En el esfuerzo por generar el mayor beneficio para la mayor cantidad de personas se pierde de vista la cuestión de los derechos. Los individuos, además de tener intereses, tienen derechos, por lo cual debe buscarse un balance entre los aspectos utilitarios y los deontológicos.

En ese balance, a los individuos les interesa maximizar su utilidad, pero también que se respeten sus derechos (aquellos aspectos relacionados con la justicia). A modo de ejemplo, interesa que las policías reduzcan la incidencia delictiva, pero también que, al hacerlo, traten con respecto y cordialidad a los ciudadanos. A su vez, el objetivo de regular y ordenar la migración debe ir acompañado del respeto a los derechos humanos de los migrantes. Es nuevamente la cuestión del balance entre objetivos que a veces pueden ser incluso contradictorios.

Lo anterior lleva a señalar que toda decisión de política pública implica ganadores y perdedores. En efecto, las decisiones gubernamentales, dado su carácter distributivo o regulatorio, generan beneficios para algunos y perjuicios para otros. Sin embargo, dicho proceso puede llevarse a cabo respetando los derechos de los individuos, con apego a los principios de justicia, ésa es la cuestión deontológica. No se trata solamente de garantizar el mayor beneficio para la mayor cantidad de personas, sino de que las decisiones que tomen los actores (considerando maximizar su utilidad individual o con base en un análisis técnico respecto a la solución más eficaz) incorporen criterios de igualdad y justicia.

Un modelo mixto para la complejidad del siglo XXI

La realidad es compleja, como lo es su entendimiento. Dicha complejidad se ha incrementado con la aceleración de los cambios sociales que vienen experimentando nuestras sociedades desde mediados del siglo XX y durante el siglo XXI. Tratar de entender dicha realidad y generar soluciones que sean eficaces requiere de abordajes multidisciplinarios y de la participación de múltiples actores sociales. Como lo plantea la gobernanza, el Estado como eje rector de la vida social ya no es suficiente (Aguilar, 2006). Tampoco parece ser suficiente el abordaje de los problemas sociales meramente desde una disciplina en particular.

El caso de la violencia y la delincuencia no es la excepción. Su origen multicausal y las diversas implicaciones para la vida en sociedad hacen necesaria la incorporación de herramientas provenientes de áreas de conocimiento ajenas a las que tradicionalmente han abordado dichos problemas, como el Derecho y la Criminología. Las respuestas que proveen las Ciencias de la Salud o la Economía –como por ejemplo, el uso del enfoque epidemiológico para atender las causas sociales de la violencia o el auge de la economía del crimen– hacen necesario complementar la incorporación de conocimiento de las diversas disciplinas al entendimiento de estos problemas complejos para dar lugar a una mejor comprensión descriptiva del proceso de toma decisiones e implementación de las políticas.

Ampliar el entendimiento de la toma de decisiones en materia de seguridad y violencia para poder contar con políticas basadas en un grado satisfactorio de evidencia, sin afectar su operatividad e implementación, requiere del potencial normativo del modelo racional y la capacidad descriptiva de los enfoques incremental y de elección pública. Es necesario impulsar el que haya más evidencia detrás de la toma de decisiones en materia de política pública –el conocido *knowledge in* de Lasswell (1951)–, ya que de otra forma podríamos estar enfocando los esfuerzos en la dirección equivocada. Pero también es indispensable dar respuesta en el corto plazo a los síntomas de problemas complejos –el *andarse por las ramas* de Lindblom (1959)–, así como no caer en la ingenuidad de omitir que los tomadores de decisiones tienen intereses y buscan maximizar su utilidad individual, como lo han señalado Buchanan y Tullock (1999), así como Downs (1957). En este sentido, la transición a un enfoque que permita aprovechar el potencial de cada uno de estos modelos sería de gran utilidad para la compresión de los procesos actuales durante la toma de decisiones, lo que mejoraría los resultados de los gobiernos frente a problemas complejos como la violencia y la delincuencia.

Modelo de alineación de intereses

La propuesta de este texto es transitar a un modelo de alineación de intereses que permita fomentar la toma de decisiones basada en evidencia, a la vez que reconozca los intereses personales de los actores. En concordancia con el neoinstitucionalismo y su supuesto respecto a que las instituciones importan y tienen la capacidad de influenciar el comportamiento (Peters, 2011), es posible conciliar la búsqueda de decisiones eficaces en la creación de valor público con la intención de maximizar la utilidad individual de los actores a través de incentivos.

Si se reconoce que los actores se comportan de la misma manera en el mercado que en el gobierno, lo anterior implica que la búsqueda del bien común no es algo que se da de forma natural, sino que debe construirse de forma artificial a través de mecanismos institucionales (incentivos). Aunado a lo anterior, se debe resolver el problema de

la ignorancia racional: lograr que los actores y votantes perciban un mayor beneficio en el conocimiento y la evidencia, a efecto de que consideren que vale la pena producir conocimiento en el cual sustentar la operación del gobierno.

Lo anterior debe darse en el marco de la competencia democrática, lo cual comprende elecciones y períodos cortos de gobierno. En pocas palabras, no se pretende sustituir el carácter deliberativo de la democracia que permite dirimir el conflicto constante entre fines y medios, sino lograr que dicho debate esté respaldado por mejor información y que los participantes en el mismo perciban que el bien común es coincidente con la maximización de su utilidad individual. Conseguir esto implica un entramado institucional que establezca incentivos en la lógica de que buscar el bien común sea el mejor mecanismo para maximizar la utilidad individual, a la par de generar una visión clara respecto a que, entre mayor conocimiento sustente una decisión, mayor será su eficacia.

La pregunta que pretende resolver este enfoque de alineación de intereses es: ¿cómo lograr que la búsqueda del bien común, a través de decisiones basadas en evidencia, sea la mejor forma de maximizar la utilidad de los tomadores de decisiones? En otras palabras, el enfoque pretende generar una estructura normativa, mediante la cual aquellos tomadores de decisión que impulsen soluciones eficaces, basadas en evidencia, sean quienes tengan más posibilidades de ser electos/reelectos y los más altos índices de aprobación. Por supuesto, el enfoque compite con la visión populista de corto plazo que –mediante dadivas y discursos sin sustento que apelan a las emociones– ha logrado llevar al poder a presidentes como Donald Trump en Estados Unidos, Jair Bolsonaro en Brasil o Andrés Manuel López Obrador en México. Lo anterior no pretende implicar la eliminación de la competencia electoral, pero sí cambiar la estructura de incentivos. Si lo que se quiere es incentivar gobiernos más eficaces con base en evidencia y deliberación, se necesita cambiar las reglas del juego para que los políticos que mejor cumplan con dicho perfil sean los que tengan más probabilidades de ganar las elecciones.

El enfoque de alineación de intereses que se propone parte de los siguientes supuestos:

1) En la medida en que haya una mayor coincidencia entre el interés individual del tomador de decisiones y el bien común, los gobiernos serán más propensos a implementar medidas eficaces para crear valor público.
2) Los tomadores de decisiones en el gobierno no buscan maximizar el bien común de forma natural, predomina la búsqueda del interés individual, por lo cual es necesario construir mecanismos institucionales que, mediante incentivos, alineen el interés individual del tomador de decisión con la búsqueda del bien común.
3) Las democracias generan gobiernos legítimos, pero no necesariamente eficaces, por lo que es necesario establecer mecanismos adicionales para asegurar la eficacia en el desempeño gubernamental.
4) La utilidad del enfoque racional o el enfoque incremental para generar valor público depende de la compatibilidad del programa o política a implementar con la maximización de la utilidad de los actores preponderantes.
5) En la medida en que las actividades de combate al *rent-seeking*[1] sean más efectivas, también será mayor el valor público producido por los gobiernos, sea desde el enfoque racional o el incremental.
6) La variable preponderante para explicar la cantidad de valor público creado por los gobiernos es la eficacia de las estrategias de combate al *rent-seeking*.

Conforme a los supuestos planteados para el modelo de alineación de intereses, la creación de valor público es una variable dependiente en gran medida de la eficacia del combate al *rent-seeking*. No se cuestiona que el modelo racional es el óptimo cuando se busca replantear el abordaje de un problema desde la raíz. Tampoco se cuestiona la utilidad del enfoque incremental para la operación continua del gobierno.

[1] *Rent-seeking* es un concepto desarrollado por Anne Krueger (1974), tomando como referencia el trabajo de Gordon Tullock (1967), y se refiere a la extracción de rentas sin aportar valor, buscar obtener beneficio económico mediante la manipulación del entorno social o político sin generar nuevas fuentes de riqueza.

Sin embargo, dichos enfoques pueden ser utilizados para generar soluciones que maximicen la utilidad individual o la creación de valor público dependiendo del grado en que se combata el *rent-seeking* y en que se alineen los intereses individuales de los tomadores de decisión con la búsqueda del bien común.

Un ejemplo reciente de lo anterior es el caso del abordaje de la crisis de las caravanas migrantes en ambos lados de la frontera. El presidente de Estados Unidos, Donald Trump, ha anunciado aranceles a todos los productos mexicanos mientras no se reduzca la migración ilegal que cruza México hacia dicho país (*Animal Político*, 2019). Por su parte, Andrés Manuel López Obrador respondió con una carta que enfatiza los derechos de los migrantes y la necesidad de abordar un problema como la migración desde lo social y no lo punitivo (*Milenio Digital*, 2019). Ambos están tratando de maximizar su utilidad individual ante un contexto de crisis.

Donald Trump, al parecer, ha hecho el cálculo político respecto a que dicha postura es la que puede generarle más votos en las elecciones del 2020 en dicho país. El presidente de México, quien ha señalado de forma constante una postura de no represión por parte de las instituciones de seguridad, asume que su respuesta le asegura mantener el apoyo de su base política, generalmente de izquierda y pro migrante. Ambos están actuando de manera racional para sus intereses, pero el resultado es en detrimento del bienestar de la población de ambas naciones.

Un ejemplo opuesto en materia de seguridad es la respuesta a la crisis de inseguridad en la Zona Metropolitana de Monterrey del año 2011. Los niveles de violencia y delincuencia en dicha ciudad encontraron su máxima expresión con el incendio del Casino Royal por parte de miembros del crimen organizado (Vega, 2011). Ante el creciente daño social causado por la violencia y la delincuencia en la ciudad, la iniciativa privada percibió que la maximización de su utilidad pasaba por intervenir directamente, incluyendo la inversión de recursos económicos, en mejorar las condiciones de seguridad. Lo anterior permitió dinamizar a la sociedad civil que ya estaba interesada en el tema de seguridad, la cual empezó a mejorar sus prácticas a efecto de

poder acceder a más recursos. El gobierno, por su parte, reconoció que la maximización de su interés pasaba por mejorar las condiciones de seguridad, pues los votantes estaban enojados –el principal tema en la agenda era la seguridad y la crisis de violencia ponía en riesgo la viabilidad misma del gobierno–. Así, este último tuvo que reconocer su insuficiencia para dar respuesta a la crisis de inseguridad y colaboró con la sociedad civil y el sector privado en la creación de proyectos como Fuerza Civil, Polígono Edison y Distrito Tec. En este caso, la emergencia generó una compatibilidad entre el interés individual de los actores preponderantes y el bien común, lo que derivó en políticas eficaces que lograron reducir significativamente los niveles de violencia y delincuencia en la Zona Metropolitana de Monterrey.

Reflexión final

En resumen, la complejidad de los problemas públicos en la actualidad requiere abordajes multidisciplinarios para entender la toma de decisiones del gobierno. El potencial normativo del enfoque racional y el potencial descriptivo de los enfoques incremental y de elección pública ya no son suficientes por sí solos. En este sentido, es necesario avanzar a un modelo de análisis que permita capturar las ventajas de la evidencia en la toma de decisiones en el gobierno y que, a la vez, sea compatible con la operación diaria de los gobiernos y reconozca el papel central del interés individual en el proceso de decisión. La propuesta de un modelo de alineación de intereses está enfocada en dar respuesta a esa necesidad. En futuras investigaciones se podrá evaluar la utilidad de un enfoque de este tipo.

Referencias

Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos sobre los indicadores para medir los avances físicos y financieros relacionados con los recursos públicos federales. *Diario Oficial de la Federación,* Distrito Federal, México, 9 de diciembre de 2009. http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5123939&fecha=09/12/2009

Aguilar, L. F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. FCE.

Animal Político. (30 de mayo de 2019). EU impondrá 5 % de aranceles a México hasta que frene la inmigración ilegal, advierte Trump. Autor. https://www.animalpolitico.com/2019/05/eu-aranceles-mexico-inmigracion-trump/

Arrow, K. (2012). *Social Choice and Individual Values*. Martino Fine Books.

Brugué-Torruella, Q. (2018). De la eficiencia burocrática a la inteligencia deliberativa para un gobierno abierto. *Revista Especializada en Investigación Jurídica*, *2*(3), 8-32.

Buchanan, J. y Tullock, G. (1999). *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Liberty Fund Inc.

Downs, A. (1957). An Economic Theory of Political Action in a Democracy. *Journal of Political Economy*, *65*(2), 135-150.

Etzioni, A. (1967). Mixed-Scanning: A «Third» Approach to Decision-Making. *Public Administration Review*, *27*(5), 385-392.

Krueger, A. (1974). The Political Economy of the Rent-Seeking Society. *The American Economic Review, 64*(3).

Lasswell, H. (1951). The Policy Orientation. En *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method* (pp. 3-15). Stanford University Press.

Lasswell, H. (1970). The Emerging Conception of the Policy Sciences. *Policy Sciences*, *1*, 3-14.

Lindblom, C. (1959). The Science of «Muddling Through». *Public Administration Review*, *19*(2), 79-88.

Lindblom, C. (1979). Still Muddling, Not Yet Through. *Public Administration Review*, *39*(6), 517-526.

Milenio Digital. (30 de mayo de 2019). Ésta es la carta que AMLO envió a Donald Trump. Autor. https://www.milenio.com/politica/carta-amlo-donald-trump-respuesta-amenaza-aranceles

Moore, M. (1997). *Creating Public Value: Strategic Management in Government.* Harvard University Press.

Moore, M. (2013). *Recognizing Public Value*. Harvard University Press.

Niskanen, W. (1996). *Bureaucracy and Public Economics*. Edward Elgar Pub.

Ostrom, E. (2015). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action.* Cambridge University Press.

Peters, G. (2011). *Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism.* Continuum.

Salazar, H. (21 de mayo de 2016). Fuerza Civil: Un milagro irrepetible. *Milenio.* https://www.milenio.com/opinion/horacio-salazar/el-pais-de-las-maravillas/fuerza-civil-un-milagro-irrepetible

Simon, H. (1957). A Behavioral Model of Rational Choice. En *Models of Man, Social and Rational: Mathematical Essays on Rational Human Behavior in a Social Setting*. Wiley.

Tullock, G. (1967). The Welfare Cost of Tariffs, Monopolies, and Theft. *Western Economic Journal (now Economic Inquiry)*, 5, 224-32.

Vega, A. (26 de agosto de 2011). Terror en el Casino Royale de Monterrey; los Zetas, detrás del atentado. *Excélsior*. https://www.excelsior.com.mx/2011/08/26/nacional/763911

Wildavsky, A. (1987). *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis.* Transaction Publishers.

Wilson, W. (2017). *Study of Public Administration*. Forgotten Books.

El discurso de la seguridad como argumento político: Aproximaciones conceptuales en el marco de las constituciones latinoamericanas

Juan Pablo Pío Guarneri

Introducción

De un análisis de las diversas realidades de la región, se desprende la consolidación de un discurso sobre seguridad como argumento político. Particularmente, en el desarrollo de múltiples ciclos electorales, uno de los ejes de las campañas ha sido la (in)seguridad ciudadana. Estudios de opinión revelan que, con la misma o mayor intensidad que el desempleo o la crisis financiera, este fenómeno encabeza la lista de temas que preocupan a la ciudadanía.

No obstante, en el debate, las medidas propuestas por los actores políticos relevantes y adoptadas por casi todos los gobiernos no se corresponden con sus objetivos. Tampoco se ajustan a las dimensiones reales del fenómeno, ni superan el estadio de decisiones simbólicas. Desde nuestra perspectiva, no es posible afirmar que todas las políticas se enmarcan en las normas internacionales o constituciones latinoamericanas.

Se han ido generalizando las nociones de peligrosidad y pululan las medidas y normas de derecho penal simbólico, siempre de carácter represivo y policial. De forma directa o indirecta, los principios de legalidad, inocencia e *indubio pro reo* han sido puestos en tela de juicio. La dinámica precautoria ha penetrado en las redes sociales y la

concepción de *antisistema* le atribuye nueva vigencia al esquema *ellos contra nosotros*.

Mientras tanto, parecen evitarse miradas más profundas que indaguen en las causas estructurales. A ello se le agrega el rol que han asumido *(ir)*responsablemente la mayoría de los medios de comunicación, la *(poca)* conciencia y voluntad del sistema político y el *miedo* como forma de dominación.

¿Qué tipo de libertad defendemos cuando abogamos por más seguridad? Construir una posible respuesta hace preciso instalar un debate en torno a una profunda tensión interna entre libertad y seguridad, y reflexionar sobre el modo de actuar conforme al Estado Social y Democrático de Derecho. Este capítulo no pretende ofrecer una interpretación novedosa acerca de los debates y pensamientos en torno de la seguridad pública, la libertad y la democracia, ya que su objetivo es analizar y sistematizar, desde una perspectiva jurídica y política, determinados pensamientos que aparecen a través de un recorrido por diversos autores selectos que configuran el contenido de conceptos clave del constitucionalismo del siglo XXI. Es importante mencionar que el presente texto construye su hilo conductor a partir de la tesis de maestría titulada *El silencio positivo de la administración pública en el Uruguay* (Aramendía y Pío, 2013).[1]

Nociones conceptuales de la seguridad

Delimitar el concepto de seguridad es un correcto punto de partida. Seguridad ciudadana es un estado en el cual un colectivo o individuo perteneciente a una comunidad política se percibe y actúa consecuentemente, libre de miedo frente a los riesgos extraordinarios producidos. Todo ello en el marco de escenarios criminales y con certidumbre frente a las reglas institucionales formales y no formales que cobijan universal y diferencialmente a todos los ciudadanos bajo el principio de equidad.

[1] Los autores de la investigación desarrollada en la tesis son Mercedes Aramendía Falco y Juan Pablo Pío Guarneri. Este último es también autor del presente capítulo.

El llamado a proveer dicha certidumbre en contextos complejos, liberales y democráticos corresponde al Estado, a través de la intervención directa en prevención, control y judicialización, por un lado; y de la regulación rigurosa de aliados estratégicos que surgen del nivel privado o ciudadano, por otro. Así, seguridad se vincula con certidumbre.

Seguridad en el discurso político

La seguridad no es la única condición de desarrollo de una colectividad. El desarrollo social es una de las principales garantías del incremento en los niveles de seguridad ciudadana, en el sentido más amplio.

Líderes y organizaciones políticas han evitado la discusión de las causas de la criminalidad. No se involucra a los demás actores sociales no excluidos y se da la señal política de *estar haciendo algo* sin proveer soluciones estructurales por no ser afines a sus auténticos intereses. La premisa de dotar de mayor seguridad mediante la represión policial/militar, como principal medida en desmedro de las libertades ciudadanas, dista mucho de garantizar el crecimiento como comunidad. Es el desarrollo social el que incide positivamente en las causas del fenómeno.

Es posible afirmar que existen ciertos grados de consenso en tanto la consolidación de un discurso político que, desde un plano puramente emocional, utiliza el temor como forma de dominación. El principio de inocencia se ha invertido: todos somos sospechosos hasta que no se demuestre lo contrario. Impregnan las lógicas de precaución, de inmunización (García Ruiz, 2013).

Detrás del temor de las personas existe un miedo relacionado con los cambios estructurales de la sociedad. El miedo, como forma de dominación social, justifica por otra parte las prácticas de control y éstas generan condiciones en las que se hacen perennes.

Atribuyen responsabilidad al joven pobre, desocupado y adicto que es ubicado en el lugar del enemigo. Éstos son los *nuevos elegidos* que pueden ser expuestos a la violencia *sin riesgos de venganza,* víctimas del nuevo *ritual sacrificial* necesario para devolver la paz

a la sociedad (Peppe y Villagrán, 2013). En un Estado de Derecho consolidado, la represión debe focalizarse sobre el delito y no en la persona delincuente.

Seguridad y su relación con los medios de comunicación masiva

En nuestros países, varios medios han aplicado exitosamente la premisa de J. Goebbels –a quien se le atribuye la máxima según la cual *una mentira dicha mil veces se transforma en verdad*–. Con la esquizofrénica repetición de los casos de extrema violencia que han tenido lugar a partir de ciertos hechos trágicos, se genera una tendencia generalizada ficticia.

Hacer valer como argumento político las emociones de ciudadanos que se han visto violentados en sus derechos es sencillamente inmoral. Los medios de comunicación son constructores de verdades simbólicas. El verbo construye realidades ficticias. Sin embargo, vale advertir que, en documento inédito, Kessler y Focás (2014) concluyen que la transición de la noticia de inseguridad en los principales medios de la región latinoamericana presenta nuevas características en su construcción: generalización, fragmentación, victimización, sensacionalismo, focalización en el delincuente joven, varón y vulnerable. Finalmente, se instala el tema de la inseguridad en todas nuestras sociedades, más y menos seguras, pues nuestro denominador común, con independencia de los datos objetivos, es el temor al delito.

De todos modos, resulta simplista e intelectualmente deshonesto atribuir a los medios las causas de la inseguridad. Toda construcción mediática tiene elementos de realidad (Kessler y Focás, 2014).

Se formula una arbitraria distinción. Por un lado, se excluyen delitos de *cuello blanco,* ambientales o de corrupción política. Por otro, se incluyen homicidios, violaciones y atentados contra la propiedad privada. Efectivamente, la construcción del autor de los delitos mediáticos no es el gobernante, empresario o financista, sino el delincuente en situación más vulnerable. Esto tiene como consecuencia síntesis, demandas y medidas de carácter simplista (Salinas y Hoecker, 2002).

Seguridad y derechos humanos

En primer término, cabe hacer notar que un presupuesto fundamental, en una noción de derechos humanos, radica en concebir al sujeto de derecho no como una duplicidad sujeto-Estado. La persona como entidad compleja e individual, como sujeto de derechos, parte de un todo más amplio, comprometido con la historia futura de sus sucesores. Y la comunidad tiene el objetivo de asegurar la existencia de todos los integrantes, tutelando su pasado y garantizando su futuro. En el proyecto de comunidad tienen lugar también las realizaciones personales (Uriarte, 2013).

Nótese que la ausencia de equidad afecta irremediablemente el goce de derechos que entendemos fundamentales. Y, concretamente, en relación con la seguridad ciudadana, el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece «que no [se] puede realizar el ideal de ser humano libre, liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto de sus derechos civiles y políticos» (Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 1966, s. p.).

En idéntico sentido, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2000), en su observación núm. 14, ha dictaminado que:

> si la limitación de recursos imposibilita el pleno cumplimiento de un Estado de las obligaciones que ha contraído en virtud del Pacto, dicho Estado tendrá que justificar no obstante que se ha hecho todo lo posible por utilizar todos los recursos de que dispone para satisfacer, como cuestión de prioridad, las obligaciones señaladas (p. 14).

Y, en la Opinión Consultiva (OC) núm. 6/86, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) expresó: «*en la protección de los derechos humanos está necesariamente comprendida la restricción al ejercicio del poder estatal*» (1986, s. p). Es decir, no es admisible la existencia de derechos fundamentales sin un Estado

Social y Democrático de Derecho. Éstos son de carácter universal, indivisibles, interdependientes, progresivos, irreversibles, inalienables, imprescriptibles, irreversibles, absolutos.

En cuanto al vínculo del sujeto con los servicios públicos, entran en juego las nociones de consumidor, usuario y cliente, que remiten a quien adquiere lo que desea o necesita por un precio, que abona y, según él, que puede exigir determinada calidad. Un ciudadano-usuario tiene derecho a determinados servicios públicos, como puede ser considerada la seguridad ciudadana en sentido amplio, sin importar la posibilidad de pago. El acceso a determinados servicios o bienes es un derecho ciudadano. A la noción de «clientela» se superpone la republicana de «ciudadanía» (Thwaites *et al*., 1995).

La igualdad, en sentido amplio, pero también en relación con los servicios públicos, debe constituir nuestro horizonte en el diseño de las políticas públicas que ofician de instrumento.

Seguridad en el marco de un Estado Social y Democrático de Derecho

En el Estado, la función que caracteriza a la administración pública es esencialmente la gestión del bien común de forma concreta, práctica, inmediata, permanente (Muratorio, 1998). El profesor A. Real (1957) hace suya la definición de Carré de Malberg (2001) –citada *ut supra*– que lo concibe como

> aquel que en sus relaciones con sus súbditos y para garantía de los derechos de éstos, se somete él mismo a un régimen de derecho, y está sujeto en su acción a reglas que, primero, determinan los derechos que se reservan los ciudadanos (habitantes en general) y segundo, fijan las vías y medios por los cuales las autoridades públicas pueden lograr los fines del Estado (Carré de Malberg citado en Real, 1957, p. 589).

El mismo profesor Real (1957) aclara que el fin del Estado de Derecho es «para la garantía de su estatuto individual» (p. 589) (de los súbditos u obligados por el orden jurídico). Y agrega que «el régimen del Estado de Derecho es concebido en interés de los ciudadanos y

tiene por fin especial preservarlos y defenderlos contra la arbitrariedad de las autoridades estatales» (p. 589).

De acuerdo con el citado autor, el Estado de Derecho supone, en esencia, la tutela efectiva de los derechos humanos con clara recepción constitucional del personalismo democrático republicano,[2] plasmado en el artículo 72, en concordancia con el artículo 82 de la Carta (Real, 1957).[3]

El concepto personalista de los fines del Estado no debe ser confundido con la noción de individualismo –Estado «liberal-burgués»– que reduce la finalidad de éste a la mera tutela de las libertades individuales sin tender a atenuar –o bien, a desterrar definitivamente– las desigualdades injustas en lo económico y social (Real, 1957).

Un concepto amplio del personalismo supone procurar la elevación de las condiciones de vida de la mayor cantidad de personas en función de una nueva concepción de los derechos del hombre, que atribuye a la comunidad la prestación de servicios positivos a los habitantes. El Estado ya no cumple con una tutela meramente negativa de los derechos, previniendo o reprimiendo a los invasores de esferas ajenas de la libertad o derechos de los demás.

El Estado debe aplicar y ser creador del orden jurídico y proveedor –con independencia de la modalidad adoptada– de prestaciones que tiendan a lograr la satisfacción de los derechos más básicos de todo habitante del territorio, sin abdicar de la libertad, ni renegar de la técnica jurídica del Estado de Derecho, que se perfecciona paralelamente

[2] De acuerdo con la *Constitución de la República Oriental del Uruguay* Sección II –De los Derechos, Deberes y Garantías–, que en su artículo 72 indica: «La enumeración de derechos, deberes y garantías hecha por la Constitución, no excluye los otros que son inherentes a la personalidad humana o se derivan de la forma republicana de gobierno».

[3] De acuerdo con la *Constitución de la República Oriental del Uruguay* Sección III –De la Ciudadanía y el Sufragio–, que en su artículo 82: «La Nación adopta para su Gobierno, la forma democrática-republicana.

Su soberanía será ejercida directamente por el Cuerpo Electoral en los casos de elección, iniciativa, referéndum, e indirectamente por los Poderes representativos que establece esta Constitución; todo conforme a las reglas expresadas en la misma».

con el progreso de la justicia social en los países democráticos (Fortshoff, 1956).

Desde el punto de vista histórico, el *Reechtsstaat* –como noción de Estado de Derecho– fue elaborado primariamente por autores alemanes del siglo XIX. No obstante, los conceptos y principios que se cristalizaron en la fórmula germánica se le deben, en particular, a la evolución liberal del Derecho Público inglés, inspirador de la Doctrina de la Separación de Poderes y la tutela de los derechos individuales que fueron plasmadas en las constituciones revolucionarias americanas y francesas del siglo XIX.

El citado profesor Carré de Malberg señala que fue en Francia –y por la Asamblea Nacional de 1789– que han sido producidas las ideas maestras y, en parte, las instituciones sobre las que reposa el Estado de Derecho. Y asevera que, en cierta medida, justamente por la especial interpretación de la franca Separación de Poderes, conforme la aparición tardía del control jurisdiccional de la administración, se motivó –hasta esa oportunidad– la calificación del sistema de *justicia retenida* (Real, 1957).

En este sentido, el profesor alemán Mayer (1949) expresó:

> Nada más erróneo que las tentativas hechas para reivindicar como una peculiaridad alemana la idea del «Rechtsstaat» del Estado bajo el régimen del derecho. Esta idea nos es común en todos sus elementos esenciales, con las naciones hermanas que han pasado por los mismos sucesivos desenvolvimientos, especialmente, la nación francesa, a la cual, a pesar de todo, el destino nos ha vinculado por la comunidad de espíritu (p. 132).

En idéntica línea, fue el autor germánico Von Mohl (1832) quien introdujo el término *Rechtsstaat* a la literatura jurídica en su obra *Ciencia de la Policía según sus principios del Estado de Derecho*. En ésta, trata diversos tipos históricos de Estado y, en particular, tres etapas concretas caracterizadas por tres modos de administración pública. A saber: *Patrimonialstaat:* gobierno absoluto que administra el patrimonio del Estado como propio del soberano; *Polizeistaat:* gobierno absoluto con fines de bien público, pero normas totalmente arbitrarias y

reglamentarias; *Rechtsstaat*: rigor de ley con finalidad de justicia y bien público.

El profesor alemán Georg Jellinek (2002) afirma que la idea de la autoobligación del Estado es condición de la evolución de la cultura, por la seguridad que crea. Esto implica el rechazo a las tesis absolutistas, según las cuales el derecho obligaba a los súbditos, pero no al soberano. Jiménez de Aréchaga sostenía que era políticamente peligroso y notoriamente inconveniente librar al arbitrio de la propia voluntad del Estado la remoción de las limitaciones que éste mismo había establecido.

Carré de Malberg distinguió concretamente –lo cual se mantiene vigente en la actualidad– los Estados de Policía –autoritarios– y de Derecho –democráticos–. Dice:

> El Estado de Policía es aquel en el cual la autoridad administrativa puede, de una manera discrecional y con una libertad de decisión más o menos completa, aplicar a los ciudadanos todas las medidas cuya iniciativa juzgue útil tomar por sí misma, en vista de hacer frente a las circunstancias y lograr en cada momento los fines que ella propone: este régimen de policía está fundado sobre la idea de que el fin basta a justificar los medios. Al Estado de Policía se opone el Estado de Derecho, el «Rechtsstaat» de los alemanes. Por Estado de Derecho hay que entender el Estado que, en sus relaciones con sus súbditos y para garantía de su estatuto individual, se somete él mismo a un régimen de derecho y esto en tanto él encadena su acción sobre ellos por reglas, de las cuales unas determinan los derechos reservados a los ciudadanos y otras fijan de antemano las vías y medios que podrán ser empleados en vista de realizar los fines estáticos: dos clases de reglas que tienen por efecto común limitar el poder del Estado, subordinándolo al orden jurídico que consagran (Carré de Malberg citado en Real, 1957, p. 598).

Así mismo, Carré de Malberg también sostenía que, si bien es manifiesto que las limitaciones engendradas por el derecho positivo en vigor son las únicas que tienen verdaderamente un carácter jurídico, la seguridad debe venir del valor moral de los gobernantes y del pueblo mismo.

Sin embargo, compartimos la tesis del profesor francés Marcel Waline (2007), quien sostenía que los valores ideales que sirven de pauta para enjuiciar la justicia del derecho positivo, si son extraños a las normas, son tema de estimativa o axiología, pero no constituyen un sistema objetivo de limitaciones propiamente jurídicas. En la medida en que esos valores se acojan por las normas –Constitución rígida– pasan a integrar el derecho positivo, pero frente al Constituyente no hay más garantías jurídicas de permanencia que la formal, derivada de la necesidad de respetar el procedimiento de reforma de la Constitución (Waline, 2007).

En consecuencia, la persona es el fin de la democracia; su vía histórica es la racionalización del Estado y del Poder (Mirkine-Guetzévitch, 1936). Una seguridad más democrática es aquella en la que el Estado, si bien es el principal actor responsable, no lo sea de tipo monopólico. El servicio público en condiciones de igualdad para todos los integrantes de la colectividad implicará a ciudadanos que participen activamente en la construcción de las políticas públicas.

Seguridad en el marco del desarrollo humano

Desde las concepciones de seguridad nacional y orden interno se ha pretendido establecer una cierta equivalencia entre las nociones de seguridad y desarrollo.

Pero ¿qué seguridad y para quién? ¿Es la seguridad una garantía para el desarrollo o es el desarrollo social un presupuesto necesario para dotar a una sociedad de mejores condiciones de seguridad? ¿Qué desarrollo?

América Latina es un caso paradigmático de inequitativa distribución de recursos. Continente heterogéneo en el que, si bien los países tienen realidades muy distintas, los cambios se producen en un diálogo cada vez más democrático, en el marco de Constituciones legítimas y con un abordaje de soluciones propias a nuestros particulares problemas colectivos.

La integración y cooperación internacional y regional juegan un rol fundamental en materia de seguridad ciudadana. En efecto, del estudio de las más recientes investigaciones en América Latina se

deduce una principal conclusión: la (in)seguridad tiene dimensiones regionales con denominadores comunes.

En este sentido, se ha expresado que la existencia de muchos países deriva del fallido intento de formar una nación, por lo que es momento de generar una agenda de problemas mundiales que deben ser tratados como tales. La cooperación internacional tiene un lugar central en el estudio de las causas del fenómeno que tanto preocupa a los ciudadanos latinoamericanos, como también en la producción académica, en el intercambio de experiencias y en la teorización de las medidas preventivas, correctivas y represivas. Es tiempo de avanzar en la convergencia de la diversidad, con pragmatismo, pero con firme voluntad de integración regional.

Políticas de seguridad humana y desarrollo e integración son conceptos intrínsecamente relacionados. Se transita hacia una integración que desborda toda visión economicista y los términos bélicos de guerra o lucha, hacia un desarrollo inclusivo con superación de las desigualdades y mejoramiento de la calidad de nuestras democracias.

El concepto de Estado de Derecho no puede ser escindido de la democracia social. El nudo para el crecimiento no radica en la carencia de recursos, sino en su inequitativa distribución. Un cambio en las relaciones de poder en el marco de sistemas democráticos acarrea, indudablemente, transformaciones en los criterios de distribución de riqueza, priorización de políticas públicas y segmentación de principales destinatarios. Porque, en puridad, el desarrollo, además de su concepción técnica, hunde sus raíces en una discusión profundamente política. Golbery do Couto ha señalado que la retórica de gran parte de los principios, declaraciones y recomendaciones en seguridad pública es una auténtica réplica de los manuales de geopolítica *setentistas* que teorizaban sobre la Doctrina de la Seguridad Nacional. Esa misma tesis que enfrenta al aparato policial/militar con el conjunto del Estado cuando los controles, competencia del Poder Judicial y la sociedad, no son efectivos (García Ruiz, 2013).

En la dominación de las sociedades mediante la utilización del miedo y la construcción del discurso político antes señalado –que funda el elenco de medidas adoptadas por los adoradores monoteístas de la represión– el desarrollo se pone en duda.

La seguridad ciudadana supera ampliamente la discusión de un catálogo de medidas de gobierno: se enmarca en un debate ideológico. Al igual que en otras Ciencias Sociales, como la Economía, cabría cuestionarse por qué se siguen ensayando fórmulas cuyos resultados, con evidencia científica, han demostrado ser ineficaces y hasta contradictorias con los objetivos planteados, y se cuestiona enseguida: «¿qué obcecación lleva a los políticos a obstinarse en no reconocer la obsolescencia de una ley, su desfase con condiciones hasta entonces inéditas, sus efectos humillantes respecto de tal o cual grupo o individuo, su violencia perpetrada en nombre de un Estado desencarnado?» (Paquot, 2005, s. p.).

¿Existe un concepto neutral y desideologizado de desarrollo o seguridad? De ningún modo. Es posible abordar las inequidades desde una perspectiva menos colectiva y más individualista, sin duda, pero no es lo deseable. Algunos autores han señalado un progresivo pasaje de la concepción de problemas sociales hacia una noción de asuntos individuales. Este cambio de concepción tiene necesariamente, como consecuencia, una transferencia de responsabilidad de los servicios públicos al campo de la política criminal (Sales, 2014).

En otros términos, así como es posible restringir una visión de desarrollo al terreno estrictamente economicista, las políticas públicas pueden estar orientadas al rédito electoral, sin atender la fragmentación social. En efecto, durante décadas, gobiernos e instituciones han eludido responsabilidades políticas. El Estado, desde este enfoque, se vincula con los segmentos más vulnerables de la sociedad a través de la política criminal y el sistema penal, abandonando las políticas sociales. Culpabilizar a los ciudadanos excluidos, individualmente, es castigarlos dos veces y desatender los problemas estructurales.

A nuestro modo de ver, el camino debe ser el inverso. Una vía alternativa ha tenido serias dificultades en la construcción de un relato contrario al populismo punitivo que se funda dogmáticamente en la verdad construida del incremento de niveles de inseguridad. Esto no significa negar la fase represiva de toda política de seguridad pública, a la que no puede reducirse. Tampoco implica la estigmatización de todo ciudadano que demanda legítimamente más seguridad, pues, al

tiempo de cometerse un delito, un victimario no deja de ser tal por considerarse producto de las fallas estructurales de un sistema que es intrínsecamente injusto.

El desarrollo, al igual que la seguridad, requiere diversas condiciones, todas necesarias, pero que individualmente no son suficientes. La seguridad, en la concepción que asumimos, es un presupuesto imprescindible para el desarrollo en nuestro continente. Y, considerando la noción de Estado Social y Democrático de Derecho, de acuerdo con las constituciones de nuestros países, no toda política pública en materia de seguridad se inserta de igual manera en este marco.

El desarrollo humano constituye un objetivo en sí mismo que, sobre las causas, incide favorablemente en los índices de seguridad humana y se basa en principios de libertad, igualdad y justicia social. Nuestra visión de este desarrollo significa un proceso de ampliación de las opciones y capacidades de las personas que se materializa en mejor calidad de vida para todos los habitantes. En este entendido, el trabajo y la educación son los ámbitos de socialización y dignificación por excelencia, mientras que una mejor distribución de recursos favorece la cohesión social.

En ese sentido, el fortalecimiento institucional es requerido para la transformación social y la consolidación de bienes públicos –como la seguridad– que den lugar a la igualdad de oportunidades, permitiendo una convivencia integradora, democrática e intransigente con todo tipo de violencia. La seguridad ciudadana constituye un componente clave que se construye entre todos los actores, incluyendo redes sociales fuertes y organizaciones sociales intermedias robustas. Es a través de las organizaciones que se pueden convertir las decisiones macro en alternativas micro, al tiempo que se pueden identificar problemas micro para transformarlos en alternativas macro.

El concepto de seguridad humana está asociado con el desarrollo humano y, en tal sentido, este último es un proceso de ampliación de la gama de opciones de que dispone la gente; la seguridad humana significa que las personas pueden ejercer esas opciones en forma segura y libre.

La Organización de las Naciones Unidas (ONU), en 1945, en el artículo 55 de su carta fundacional, alude a los siguientes aspectos vinculados con la noción de seguridad:

> con el propósito de crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones, basadas en el respeto al principio de igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, la Organización promoverá: *a)* niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos, y condiciones de progreso y desarrollo económico y social; […] *c)* el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos (s. p.).

Con esto, lo que queremos reafirmar es que enmarcar las políticas de seguridad ciudadana en el concepto de desarrollo antes expresado no representa una novedad para nuestras sociedades. Por el contrario, significa redireccionar nuestras políticas públicas para el estricto cumplimiento de los compromisos internaciones ya asumidos y los imperativos constitucionales. Consecuentemente, el bien público que constituye la seguridad ciudadana no forma parte del comercio y, por tanto, no debe ser excluyente. Su accesibilidad no puede implicar una lógica competitiva.

Si bien es cierto que no existen fórmulas perfectas para contrarrestar la inseguridad, las soluciones no pueden pensarse en función de instituciones concretas ni de forma unilateral, burocrática. Mucho menos en términos de judicialización de conflictos sociales mediante un derecho penal simbólico.

Los principios de mínima intervención, libertad, legalidad e integralidad asumen plena vigencia. La *(in)*seguridad ciudadana es también *(in)*seguridad social. Ergo, todo diseño, planificación, implementación de política pública en seguridad ciudadana debe enmarcarse –necesariamente– en este concepto de desarrollo. Toda decisión en otro sentido sería contraria al Estado Social y Democrático de Derecho, constituiría una violación a normas internacionales y constitucionales de derecho interno, e implicaría obrar conforme a las lógicas de control necesarias para la expansión del capital, bajo la apariencia de satisfacer una legítima demanda ciudadana.

Seguridad en el constitucionalismo latinoamericano

A nuestro modo de ver, en el marco del concepto de Estado Social y Democrático de Derecho y de desarrollo, se deben diseñar, planificar, ejecutar y evaluar las políticas públicas en seguridad ciudadana. No existen dos caminos posibles.

Asumir la construcción de un paradigma alternativo no es sólo una decisión de mérito o conveniencia política, dado que así lo mandan las Constituciones y los instrumentos internacionales. La seguridad, en sentido amplio, es recogida en el derecho positivo constitucional. A modo de ejemplo, se tratan en los siguientes artículos: Argentina (art. 42), Belice (art. 3), Bolivia (arts. 9.2 y 23.I), Brasil (art. 144), Chile (art. 1 inc. 5.º), Costa Rica (art. 140 núm. 16), Cuba (art. 16), Ecuador (art. 3 núm. 8), El Salvador (art. 159 inc. 2.º), Guatemala (art. 3), Honduras (art. 61), México (arts. 10, 16 y 21), Nicaragua (art. 24), Paraguay (art. 9), Perú (art. 24), Puerto Rico (art. 2 sec. 13), República Dominicana (art. 40), Uruguay (art. 7), Venezuela (arts. 55, 322 y 326), entre otras.

De las normas citadas, se deducen diversas conceptualizaciones de seguridad, abordadas desde la óptica del orden interno o desde un enfoque de derechos humanos, es decir, de la ciudadanía, y no solamente pública. En particular, el artículo 144 de la Constitución de Brasil regula la seguridad pública como una función del Estado para garantizar el orden interno, al igual que los casos chileno, costarricense, portorriqueño, salvadoreño y mexicano.

En cambio, la Carta Magna boliviana declara el derecho a ser protegido en el goce de la seguridad personal que, al igual que la dignidad, debe hacerse equitativamente. En igual sentido, Argentina, Nicaragua, Uruguay, Honduras (*individual* en lugar de *personal*), Venezuela (*ciudadana*), Paraguay, Perú, República Dominicana (*personal*), Ecuador (*integral*), Guatemala (*de la persona*).

Por otra parte, si se consideran las fechas de cada una de las Constituciones, se da cuenta de que las más recientes tienden a incorporar en su articulado nociones de seguridad más cercanas a lo que hemos denominado seguridad ciudadana o seguridad humana,

conceptos que son distantes del orden interno persecutor de delitos y de la defensa nacional.

El término constitucional de seguridad ha dejado de tratarse de la preservación del orden, o incluso de la protección de los actores políticos que lo representan. La seguridad ciudadana pone el énfasis en la satisfacción de los derechos de las personas. Es una garantía de goce, un medio, y su ejercicio implica lograr, como fin, mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Requiere de un Estado que intervenga, que remueva obstáculos, que planifique con sentido democrático y que ejecute integralmente sus objetivos de política pública.

De esta manera, la seguridad dejó de tratarse de un asunto estrictamente de Estado, ya que ahora le corresponde a toda la sociedad, el problema es *nuestro.*

De la normativa mostrada se deduce que el constitucionalismo concibe la asistencia social de los más vulnerables como una responsabilidad política, institucional y financiada con recursos estatales, en términos de justicia.

En otro orden, adviértase la brecha existente entre las normas jurídicas y su implementación en la práctica. Una voluntad política real trasciende el plano normativo y se traduce en capital humano y recursos económicos, cuya distribución debe atenderse. La experiencia ha mostrado que el aparato represivo, que es sólo uno de los componentes de las políticas de seguridad, es en el que más invierten casi todos los países.

En este sentido, participamos de la tesis que aboga por el abandono de la creencia de que la satisfacción de derechos sociales depende estrictamente de la coyuntura económica.

Y, en clave constitucional, también consideramos que deben ser analizados los sistemas de prevención que implementa el Estado, pero no en solitario, ya que la seguridad se trata de un servicio público y no de un bien mercantil. La administración tiene el monopolio de la justicia y de la fuerza, pero no de la seguridad ciudadana.

Así las cosas, hacemos nuestra la idea de las *ventanas rotas,* refiriéndonos a la ausencia de oportunidades, a la corrupción en todos los niveles y a la insatisfacción de derechos fundamentales que atentan contra la dignidad de los habitantes de nuestros países. Ventanas

rotas, muchas ventanas rotas, cuyo costo de reparación parece que nadie está dispuesto a pagar. Debemos encuadrar el problema de la (in)seguridad en sus justos términos, pues implica las nociones de desarrollo social, inclusión, equidad, garantías, trabajo interinstitucional, democracia, ciudadanía en toda su amplitud, y siempre debe desarrollarse sobre el eje de la tutela efectiva de los derechos humanos.

Reflexión final

La inseguridad se traduce en subdesarrollo, mientras que el desarrollo es igualdad, libertad y humanidad. El rol de los medios de comunicación es esencial para determinar el tipo de seguridad que se desea construir. Es fundamental pasar de la seguridad pública, basada en un enfoque represor, a otro enfoque más ciudadano.

Por otro lado, la corriente teórica de la seguridad humana hace necesario ajustar la definición de seguridad a partir de los derechos humanos. Tener libertad frente al miedo y frente a la necesidad facilitará focalizar el esfuerzo estatal en atacar las causas de la inseguridad –como son la pobreza alimentaria y la falta de acceso a una educación de calidad– y, sobre todo, en generar programas y políticas de bienestar social para los ciudadanos en condiciones de desigualdad. Es momento de evitar, de manera contundente, criminalizar a los más pobres y dejar de revictimizar a las víctimas del delito.

Referencias

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (2000). *El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud: 11/08/2000. E/C.12/2000/4, CESCR Observación general 14*. Autor. https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1451.pdf

Constitución de la República Oriental del Uruguay 1967. Uruguay, 27 de noviembre de 1966 (con las modificaciones plebiscitadas el 26 de noviembre de 1989, el 26 de noviembre de 1994, el 8 de diciembre de 1996 y el 31 de octubre de 2004). https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/constitucion

Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (1986). *La expresión "leyes" en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.* Autor. https://www.corteidh.or.cr/tablas/fichas/OC/OC-6.pdf

Fortshoff, E. (1956). La Repubblica Federale Tedesca come Stato di Diritto e Stato Sociale. *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, *4*(3), 547.

García Ruiz, A. (2013). *La gobernanza del miedo: Ideología de la seguridad y criminalización de la pobreza.* Proteus Libros y Servicios Editoriales.

Carré De Malberg, R. (2001). *Teoría general del Estado*. FCE.

Jellinek, G. (2002). *Teoría general del Estado.* FCE.

Kessler, G. y Focás, B. (2014). ¿Responsables del temor? Medios y sentimiento de inseguridad en América Latina. *Nueva Sociedad*, 249, 137-148.

Mayer, O. (1949). *Derecho administrativo alemán*. Editorial Depalma.

Mirkine-Guetzévitch, B. (1936). *Les nouvelles tendances du droit constitutionnel* (2a ed.). Libr. Gén. d. Droit & d. Jurisprudence.

Muratorio, J. I. (1998). Los actos administrativos tácitos e implícitos. En J. C. Cassagne (coord.), *Derecho administrativo: Obra colectiva en homenaje al profesor Miguel S. Marienhoff* (pp. 663-696). Abeledo Perrot.

Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (1966). Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cescr.aspx

Organización de las Naciones Unidas (ONU). (1945). Carta de las Naciones Unidas. https://www.un.org/es/sections/un-charter/chapter-ix/index.html

Paquot, T. (febrero de 2005). Desobedecer... *Le Monde Diplomatique,* 68.

Peppe, M. del L. y Villagrán, A. (2013). La ilusión purificadora del encierro. *Espacio Abierto,* 18, 9-17.

Real, A. (1957). El Estado de Derecho (Rechtsstaat). En *Estudios Jurídicos en Homenaje a Eduardo J. Couture* (pp. 589-614).

Sales, A. (2014). *El delito de ser pobre: Una gestión neoliberal de la marginalidad.* Icaria Editorial.

Salinas, M. y Hoecker, L. (2002). La seguridad pública desde la perspectiva de la seguridad humana. *Seguridad Sostenible*, 2.

Thwaites, M., Castillo, J. y López, A. (1995). El Estado y los ciudadanos usuarios: La regulación de los servicios públicos privatizados. *Realidad Económica*, 129, 2-13.

Uriarte, D. (2013). Curso de Derechos Humanos y sus garantías. FCU.

Von Mohl, R. (1832). *La ciencia política según los principios básicos del Estado de Derecho.* Tubingen.

Waline, M. (2007). *L'individualisme et le droit.* Dalloz.

Violencia y seguridad democrática en Chile: Las paradojas del antiterrorismo

Myrna Villegas Díaz

Introducción

El presente capítulo ilustra al lector acerca de algunos de los principales problemas que afectan a Chile en materia de criminalidad y sistema penal, construyendo la mirada desde un estudio de casos particulares que impactan la comprensión de la política criminal y el derecho internacional de los derechos humanos que se aplica en Chile.[1]

En el marco de la investigación en la cual se inserta este trabajo se ha empleado una metodología cualitativa basada en fuentes documentales y bibliográficas, limitados por la técnica del estudio de casos, ya que se ha examinado la legislación penal chilena sobre terrorismo –y sus relacionados– a la luz de la doctrina y la legislación internacional y comparada.

El capítulo muestra resultados de una investigación aplicada, dado que se ha analizado cómo los tribunales de justicia chilenos han

[1] Agradezco a la Defensoría Penal Pública, al Ministerio Público y al Centro de Investigación y Defensa Sur por la colaboración prestada para la obtención de datos. Agradezco también a Javiera Mardones y Gabriela Jáuregui, ayudantes del Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Chile, por su contribución en la edición final de este trabajo.

utilizado las normas de la ley 18.314, considerando los distintos contextos político-sociales, económicos y político-criminales específicos, en los cuales se han producido los hechos que han sido juzgados de conformidad con esta normativa de excepción. Es aquí donde se identifican manifestaciones de criminalización de la protesta social.

Así mismo, la investigación no renuncia al uso de la teoría jurídica penal para dar vida al alcance descriptivo, y en parte exploratorio, del presente estudio. Se hace referencia al alcance descriptivo en cuanto ha sido una caracterización de la búsqueda de estructuración del reconocimiento (o no reconocimiento) de los derechos de los pueblos indígenas en la legislación nacional, especialmente cuando se les ha juzgado en el marco del conflicto por la recuperación de tierras. Al mismo tiempo que se refiere al alcance exploratorio, ya que el tema específico que se plantea que no ha sido desarrollado en forma suficiente en el área penal en Chile, especialmente con posterioridad a la gran reforma a la ley 18.314, que en breve cumplirá una década, pues se realizó en 2010.

Desde 1990 la región latinoamericana ha experimentado un crecimiento importante en los ámbitos económico, cultural y social. Sin embargo, a diferencia de lo que se podría esperar, ese crecimiento estructural es inversamente proporcional a las tasas de criminalidad y percepción de la violencia. En el caso de Chile, a pesar de tener índices bajos de criminalidad violenta, se cuenta con una de las tasas más altas de encarcelamiento de la región. En el año 2011, la tasa penitenciaria era de 311 presos por 100 000 habitantes (Carranza, 2012), disminuyendo en el 2016 a 242 presos, cifra superada sólo por Brasil (307) y Perú (251).

Estas contradicciones se explican en gran parte por los altos niveles de desigualdad existentes en nuestra nación –al igual que en el resto de los países de la región– y por la estrechez de los conceptos de violencia, delito y seguridad que se manejan a la hora de determinar los niveles de criminalidad, su percepción y control.

Los economistas chilenos Ramón López, Eugenio Figueroa y Pablo Gutiérrez (2013) han señalado a Chile como uno de los países más desiguales del mundo, sosteniendo que el problema real de

la distribución del ingreso se encuentra en la centralización de éste a manos de los sectores más altos, pues se concentra en el uno por ciento más rico y especialmente en el 0.1 por ciento y 0.01 por ciento más pudiente. Dicha investigación demostró que:

> El 1 por ciento más rico de Chile recibe 2,6 veces más ingresos como proporción del ingreso total del país que lo que en promedio recibe el 1 por ciento más rico en los 7 países para los cuales existen datos que incluyen ganancias de capital para el periodo considerado. Más aún, mientras que el 0,1 por ciento más rico en Chile se lleva cuatro veces más que el promedio de la muestra de países, el 0,01 por ciento más rico se atribuye casi 6 veces (5,8) la proporción de la que se apropia, los que pertenecen al 0,01 por ciento más ricos en los otros 6 países de la muestra (Estados Unidos, Canadá, Alemania, Japón, España, Suecia)[2] (López *et al*., 2013, p. 28).

Esta desigualdad se ve acompañada por un sistema educacional y de salud privada con un marcado criterio de mercado. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) sitúa a Chile como el segundo país con la educación más costosa del mundo, en donde una carrera universitaria alcanza un promedio de 3 400 dólares anuales (OCDE y Banco Mundial [BM], 2009), cifra que equivale a 22 por ciento del ingreso per cápita del país. Un estudio elaborado para la Fiscalía Nacional Económica, realizado por la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, reveló que Chile tiene un sistema de salud privada que se encuentra también entre las más onerosas del mundo, superado sólo por Suiza y Grecia, e igual al de México (Tobar, 2012).

A ello se suman las bajas pensiones, producto de un sistema previsional que se implementó durante la dictadura militar y que privatizó los fondos, creando las administradoras de fondos de pensiones. La carestía de las necesidades básicas (luz, agua, alimentación), en gran parte de los casos, determina que no alcancen a ser cubiertas con el monto de las jubilaciones, lo que generó un movimiento ciudadano en el 2016 que proponía la estatización.

[2] La muestra total se compone de los siguientes países: Chile, Estados Unidos, Sudáfrica, Reino Unido, Singapur, Canadá, Irlanda, Italia, Japón, Australia, Francia, España, Nueva Zelanda, Noruega, Finlandia, Suecia, Mauricio, Dinamarca.

En materia educativa, y con el fin de paliar esta situación, el 1 de marzo de 2016 se promulgó la ley 20.845, que implementa en forma progresiva un sistema de enseñanza gratuita en todos los establecimientos educacionales subvencionados o que reciben aportes del Estado en forma permanente. No obstante, aún queda pendiente una reforma educacional, cuyo proyecto emanado del actual gobierno ha sido objeto de diversas críticas provenientes de sectores ligados a la educación. Entre éstas, destacan los reparos de los y las rectoras de las universidades estatales, siendo un caso emblemático el de la doctora Roxana Pey, primera mujer rectora de Chile, destituida en 2016 por manifestar su descontento con la mencionada reforma.[3]

Las heridas que causó a la sociedad chilena la dictadura militar aún continúan abiertas, debido a la lentitud de los procesos por violaciones a derechos humanos, así como a las pocas condenas y bajas sanciones que cada responsable de ellas ha recibido por órganos jurisdiccionales. Como ejemplo, el asesinato de Víctor Jara (1973) continúa con proceso abierto, mientras que, en el crimen acometido en contra de Orlando Letelier, la condena dada a uno de los jerarcas militares implicados fue inferior a la que se otorga a cualquier delincuente común por el delito de robo con intimidación (Villegas, 2015b).

Seguridad, violencia institucional y protesta social

En los últimos 20 años, Chile ha experimentado una *securitización* creciente, entendiéndose por tal, en el campo político-criminal,

[3] El Ministerio de Educación solicitó la renuncia a la doctora Roxana Pey, rectora de la naciente Universidad de Aysén (XII región), debido a que su discurso no se alineaba con las políticas gubernamentales en materia de educación, aduciendo que ese cargo era de exclusiva confianza de la presidenta mientras la universidad no entrara en funcionamiento. La doctora Pey consideró que las razones por las cuales se le solicitó la renuncia atentaban contra la autonomía universitaria, por lo que decidió no renunciar. El gobierno la destituyó mediante un decreto universitario. Esta decisión rememoró una vieja práctica empleada por la dictadura. El último caso de un rector de universidad estatal destituido por decreto ocurrió durante 1987, en pleno régimen militar.

> al proceso discursivo por el cual un cierto objeto de referencia es declarado en peligro y necesitado de protección mediante el sistema penal o parapenal (es decir, no formalmente penal pero puesto en funcionamiento como anexo al sistema penal), y se persuade a la sociedad de ello (Böhm *et al.*, 2016, p. 182).

Este proceso se refleja en el discurso explícito, o implícito, que se observa en las discusiones parlamentarias de los legisladores, en las iniciativas y proyectos de ley emanados del Ejecutivo, en los fallos de los jueces y en las actuaciones del Ministerio Público (por ejemplo, al perseguir o no determinados actos y al decidir hasta dónde hacerlo).

Lo anterior a pesar de que los índices de victimización son inversamente proporcionales a los de la percepción de inseguridad. Según cifras que se registran en la XII Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana, el porcentaje de victimización entre mayo de 2015 y mayo de 2016 alcanzó 24.6 por ciento,[4] mientras que la percepción ciudadana de aumento de la delincuencia obtuvo 86.8 por ciento, siendo la televisión, en este caso, la principal fuente que permitió formar dicha opinión en la población encuestada.

Si bien, en relación con el año anterior, efectivamente se registra un aumento de la delincuencia –pues en el año 2014 el porcentaje de victimización alcanzó 23.5 por ciento–, la percepción de inseguridad aumentó excesivamente en relación con ese punto porcentual, dado que en 2015 alcanzaba sólo 79.9 por ciento. Es decir, mientras la delincuencia creció en 1.1 por ciento, la percepción de inseguridad incrementó en 6.9 por ciento.

La alta demanda de percepción de inseguridad ha dado paso a la implementación de varias herramientas punitivas, de entre las cuales destaca la Agenda Corta Antidelincuencia, introducida sucesivamente por las leyes núm. 20.253, de 2013, y núm. 20.391, de 2016. Este instrumento refuerza aún más las facultades investigativas del Ministerio Público, así como las atribuciones preventivas policiales, y establece restricciones a la libertad de los imputados. Particularmente polémica

[4] Dentro de este 24.6 %, sólo 30.9 % fue revictimizado, es decir, se cometió delito en su contra más de una vez.

resultó la aprobación del control preventivo de identidad, figura que ya existía en el código procesal penal. El Ejecutivo argumenta que esta figura «facilita la aplicación efectiva de las penas establecidas para los delitos de robo, hurto y receptación, y mejora la persecución penal en dichos delitos –entrega mayores herramientas para un mejor combate contra el delito, con lo cual el gobierno se hace cargo de las preocupaciones de la ciudadanía» (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2018, s. p.).

También el discurso de la *securitización* poco a poco ha transformado el fenómeno de la criminalidad, especialmente aquella que refleja disidencia al sistema imperante, en un cruel y despiadado «enemigo» al cual debe combatirse a toda costa (Böhm *et al*., 2016).

Un ejemplo de ello es la constante persecución y calificación como delitos de terrorismo a ilícitos cometidos en el marco de la protesta indígena por conflicto de tierras (Villegas, 2013), así como a la persecución como delitos comunes de otros hechos que presentan características incluso más graves que aquellos a los cuales el órgano persecutor considera terroristas.[5] En esto tienen un papel fundamental los medios de comunicación a través de sus mensajes generadores de violencia (Villegas, 2013).

Las desigualdades existentes en Chile, tanto en lo económico y social como en la aplicación selectiva del sistema penal a las clases más desposeídas, ha provocado en los últimos años un clima creciente de efervescencia, protagonizado por nuevos actores sociales ligados a distintas demandas (Villegas, 2015b). Por ejemplo, el movimiento estudiantil en defensa de una educación gratuita y de calidad, que a partir de 2011 ganó nuevos adeptos transformándose en Movimiento Social por la Educación, las demandas por la devolución de tierras indígenas y del agua que dieron origen a diversos grupos de apoyo a las mismas, e incluso un partido político (Wall Mapu Wen).

Todos estos actores han realizado protestas sociales masivas, en las que se observa una radicalización creciente de la violencia. Un

[5] Como, por ejemplo, los ataques armados, homicidios e incendios que llevan a cabo pandillas en sectores populosos de Santiago de Chile.

ejemplo de ello son los «encapuchados», que surgen al interior del movimiento estudiantil. Se trata de jóvenes radicales que se oponen en forma violenta al sistema, generando desórdenes y destrozos en la vía pública y en propiedades particulares.

También la protesta indígena ha ido aumentando en una espiral irracional de violencia, como lo vaticinó el relator de Naciones Unidas para derechos humanos y terrorismo (Organización de las Naciones Unidas [ONU], 2014). Esto a pesar de la condena que la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) impuso al Estado de Chile en 2014 por haber aplicado la ley de conductas terroristas a dos autoridades indígenas ancestrales, y pese a las sucesivas recomendaciones de distintos relatores para pueblos indígenas y de derechos humanos (ONU, 2014).

La respuesta a este clima de protesta social ha sido la utilización, por parte del poder, de una política sinóptica y panóptica en el clásico binomio de tinte autoritario: amigo-enemigo. Sinóptica en el sentido de reclutar a los elementos más permeables de dichos movimientos (los amigos), y panóptica en el de punir o agravar la responsabilidad de los que cometen actos de violencia (los enemigos). Esta punición va desde propuestas de reformas legales tendientes a penalizar más gravemente dichos actos, hasta la aplicación de la ley de conductas terroristas para cierto grupo de infractores, no escatimando en el empleo de prácticas reñidas con el Estado de Derecho, como el uso de agentes provocadores, pertenecientes a las policías o relacionados con ellas, durante las manifestaciones sociales.

Paralelo al crecimiento de las movilizaciones en demanda de derechos, se incrementó también la violencia institucional de los cuerpos policiales. La política criminal de «orden en las calles» se ha posicionado en el escenario chileno, aplicando la fuerza policial todo su rigor, con independencia de quienes puedan verse afectados. Sucesivas denuncias en contra de la violencia policial se encuentran documentadas tanto en los informes anuales del Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH, 2011b, 2012b) como en otros informes temáticos (INDH, 2011a, 2012a).

Por ejemplo, homicidios de personas mapuche producto de balas de fuerzas policiales, torturas dentro de furgones de la policía, afectaciones a la integridad física resultadas del armamento usado por las fuerzas del orden (pérdidas de ojo por balines de pintura durante protestas), abuso de facultades policiales que termina con la muerte, violencia innecesaria y apremios ilegítimos en contra de manifestantes.

Un estudio realizado por el INDH (2014) señala específicamente:

> En relación con el delito de «violencias innecesarias» en la zona comprendida entre la Región de Coquimbo y la de Los Lagos, para el período 1990-2012, arrojó cifras preocupantes y un incremento de estas denuncias. En el período analizado por INDH se presentaron un total de 20.742 denuncias en las regiones señaladas, con un alza significativa a partir del año 2004 (s. p.).

Esta violencia se produce no sólo durante las manifestaciones, sino también al momento de las detenciones, al interior de los cuarteles policiales y de las cárceles.

En los últimos dos años, y en el contexto de la protesta social, destacan los casos de tortura en contra del estudiante César Reyes y del *lonko*[6] Víctor Queipul.[7] Se distingue también la reacción policial militarizada en contra de los indígenas, así como el empleo de técnicas destinadas a disminuir la moral del adversario, como ocurre especialmente con las detenciones de niñas y mujeres en el contexto de protestas policiales. Hay casos de estudiantes que declaraban haber sido desnudados en público por las policías al momento de la detención, en plena calle. Se conoce también la denuncia de una mujer golpeada en la vía pública por otra mujer (policía), causándole un aborto, así como mujeres estudiantes que denuncian haber sido víctimas de abuso sexual en los recintos policiales.

En este escenario, el cumplimiento de las obligaciones internacionales, contraídas por el Estado de Chile a través de la Convención

[6] Autoridad ancestral indígena. Jefe del *Lof* (grupo de familias).

[7] Víctor Queipul fue secuestrado por un grupo armado durante un allanamiento, torturado, amenazado de muerte y abandonado en un cerro.

Americana de Derechos Humanos y la Convención de Belem do Pará, se ve claramente debilitado.

Seguridad, violencia, terrorismo y contraterrorismo

En las últimas décadas, Latinoamérica ha recibido los impactos legislativos de la regulación del terrorismo en América del Norte y Europa, debiendo transformar sus leyes, a fin de adecuarlas a los instrumentos jurídicos internacionales que van surgiendo cada vez que se registra un atentado de grandes proporciones. Es el caso de Guatemala y Chile, que debieron actualizar sus marcos normativos, así como el de Argentina y Brasil, que debieron crearlos al no tener regulaciones penales específicas.

Particularmente preocupante es la creación y adecuación de normas internas sobre lavado de dinero y blanqueo de capitales para armonizarlas a las contenidas en instrumentos internacionales, lo que conduce a asimilar esta forma de criminalidad con el financiamiento al terrorismo.[8] De esta forma, el estatuto especial del terrorismo, altamente restrictivo de garantías, se extiende innecesaria y peligrosamente en nuestra región, y relativiza los derechos humanos para cierto grupo de infractores.

Varias interrogantes se plantean. La primera es si la región, en esta cruzada mundial contra el terrorismo, podría desmarcarse de los países del norte y de Europa y mirar sus propias realidades. Derivado de ello, examinar si tenemos alguna necesidad especial de transformar nuestras legislaciones antiterroristas, y cuáles son los riesgos que ello plantea para los derechos humanos y las democracias.

Se estima que América Latina debe adecuar sus legislaciones a sus propias necesidades (Villegas, 2016a). En Chile, sólo se cuenta la experiencia del terrorismo de Estado. Si por terrorismo entendemos una estrategia llevada a cabo por una organización con una estructura

[8] Como sucede en la legislación hondureña con los artículos 3 y 4 del decreto núm. 241-2010, del 11 de diciembre de 2010, y con la legislación guatemalteca a través el decreto núm. 58-2005, del 26 de septiembre de 2005.

suficiente (Cancio, 2010; Mañalich, 2015) que le permita atacar derechos humanos fundamentales para destruir los cimientos de una democracia material (Villegas, 2016a), claramente quien responde a esta denominación es la Dirección de Inteligencia Nacional (Dina), que fue la policía secreta o policía política de la dictadura militar chilena.

Es difícil sostener que, a los inicios de la transición democrática, pudiésemos estar ante ataques terroristas por parte de los grupos insurgentes (Villegas, 2002). El que ayer era héroe nacional por luchar contra una dictadura no pudo convertirse al día siguiente en terrorista por el solo hecho de haber asumido un gobierno civil, considerando que tuvo que pactar con el ejército para poder transitar hacia una democracia.

Las denominadas *leyes de amarre*[9] han permitido la subsistencia de la Constitución de 1980, cuya esencia sigue intacta, especialmente en materia de terrorismo y en todo el andamiaje jurídico fundamentado en la privatización (Atria, 2013), lo cual ha originado, a su vez, un movimiento ciudadano constituyente que cobra cada vez más fuerza.

Con posterioridad a la transición democrática, y a partir del 2000, los destinatarios de la ley de conductas terroristas han sido primeramente indígenas pertenecientes al pueblo mapuche en el marco del conflicto territorial y luego anarquistas (Villegas, 2013).

De acuerdo con los datos entregados por la Defensoría Penal Pública, de 2000 a 2015, aparecieron 428 personas imputadas por delitos de terrorismo o asociados a delitos de terrorismo, siendo 82 los condenados de un total de 441 causa-imputado terminadas, y 35 absueltos, de estos últimos, 18 indígenas y 17 no indígenas (Defensoría Penal Pública, 2016).[10]

En este punto, cabe precisar, ya que la información recabada en nuestra investigación –que se basa en datos proporcionados por el

[9] Se llama leyes de amarre a un conjunto de disposiciones que han permitido la mantención del andamiaje jurídico creado por Pinochet. Entre estas normas se encuentran las disposiciones para reforma de la Constitución, que establece un quórum especial de los diputados y senadores en ejercicio más alto que el habitual.

[10] La información corresponde al registro del Rol Único Tributario (RUT) por persona atendida, pero no está validada con el Registro Civil, por lo que no necesariamente refleja un número exacto de personas.

Ministerio Público y ha sido contrastada con la revisión de jurisprudencia– arroja 22 causas por delitos de terrorismo del 2000 al 2016, algunas de ellas con varios imputados.

La cantidad de personas condenadas por delitos de terrorismo en nuestros registros no alcanza la cifra de 82 que indica la Defensoría Penal Pública al 2016, sino que es mucho menor. Esto podría explicarse por el hecho de que esta institución no hace una desagregación en la sentencia definitiva condenatoria en relación con cuál es el delito concreto por el que se condenó al acusado (terrorista o común).

Anarquistas y terrorismo

En el caso de los grupos antisistémicos, en general los delitos que se les imputan son los de colocación de artefactos explosivos y asociación ilícita terrorista. En cuanto al primero, ha habido una tendencia del órgano persecutor a formalizar por delitos de terrorismo a quienes han cometido esa acción si es que están relacionados con grupos anarquistas.

Lo llamativo del caso es que la explosión de un cajero automático, por ejemplo, es una conducta penal idéntica a la que despliegan bandas de delincuentes comunes para apoderarse del dinero, pero a éstos nunca se les aplicó la ley de conductas terroristas. El tema se complejiza si se toma en cuenta que la colocación de artefactos explosivos e incendiarios era –hasta 2015– un tipo penal autónomo en la ley sobre conductas terroristas (núm. 18.314), ya que no existía en la legislación penal común un tipo paralelo.

Así es que la discusión sobre la calificación jurídica en el caso de los anarquistas oscilaba entre si la conducta era terrorista o era constitutiva del tipo penal de porte ilegal de armas (artefacto explosivo) o sólo daños. En el ejemplo mencionado sobre una persona que hace estallar el cajero para robar su contenido, la decisión sobre la calificación del delito giraba en torno a si se trataba de un robo con fuerza –y la explosión quedaba consumida dentro del delito de robo (en aplicación del principio de subsunción)–, o si se aplicaba un concurso real entre robo con fuerza y daños (Villegas, 2016b).

Este problema de ausencia del delito común *base* para el delito terrorista de colocación de artefacto explosivo fue corregido mediante la ley 20.813, del 6 de febrero de 2015, que, al reformar la ley de control de armas (núm. 17.798), creó un tipo penal específico de colocación de artefactos explosivos (arts. 14 D y 17 B).

Dado que, hasta antes de esa reforma, se aplicaba la ley de conductas terroristas en la formalización de cargos en contra de los anarquistas, las investigaciones se seguían bajo el procedimiento restrictivo de garantías que contemplaba dicha ley, es decir, limitaciones al derecho a defensa (testigos con reserva de identidad), reforzamiento de la prisión preventiva por disposición constitucional, secreto de la investigación por un plazo superior al común, posibilidades de intervención telefónica, entre otras medidas.

Indígenas y terrorismo

En el caso de los indígenas, la insatisfacción de las demandas territoriales ha generado un ciclo de protestas frente al cual el Estado ha respondido en forma distinta que como lo ha hecho en otros ciclos de protesta social, pues ha actuado en forma mucho más severa, durante períodos de alta tensión, en los cuales aplica la legislación más gravosa que existe: la ley de conductas terroristas. Sin embargo, luego de aflojarse la tensión de esos períodos, termina aplicando el derecho penal común o haciendo coexistir ambos, sin un criterio distinto al político.

Haciendo un poco de historia, de 1998 a 2000 los actos ilícitos llevados a cabo en el contexto del conflicto territorial fueron imputados a delitos contra la seguridad del Estado. Entre 2002 y 2006 se calificaron conforme a la ley de conductas terroristas, con una leve morigeración durante algunos meses, en la que se aplicó la ley penal común, pero con penas endurecidas para los delitos más recurrentes en la zona, como los abigeatos (robo de animales).

Entre 2006 y 2008 no se aplicaba la ley de conductas terroristas para casos nuevos, pero en octubre de 2008 retornó a su aplicación hasta 2012 (Villegas, 2013), año en el cual bajó nuevamente la tensión, tras el fallo de la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos (CIDH)

en el caso Norín Catrimán (*Caso Norín Catrimán y otros vs Chile*, 2014), y se volvió a aplicar con generosidad y flexibilidad la ley penal común.

En enero de 2013, a raíz de un incendio ocurrido en un fundo (finca particular) en el coloquialmente conocido como caso Luchsinger Mackay, nuevamente la investigación se rigió por el procedimiento de la ley de conductas terroristas, acusándose al único detenido en ese momento, un *machi* (autoridad ancestral indígena),[11] por el delito de incendio terrorista con resultado de muerte, cuya pena mínima es la de presidio perpetuo.

La sentencia determinó respecto de ese hecho en particular (incendio al fundo Luchsinger Mackay) que debía calificarse como delito común de incendio con resultado de muerte, cuya pena oscila entre los 15 años y un día de privación de libertad y presidio perpetuo. El *machi* fue condenado a la pena de 18 años de privación de libertad sobre la base de prueba indiciaria (Villegas, 2015a).

Entre 2014 y 2015 pareciera que no hubo nuevas formalizaciones por delitos de tipo terrorista a indígenas (sí a anarquistas), pero ya en 2016, la ley de conductas terroristas cobró mayor vigencia para ser invocada en el mismo caso Luchsinger Mackay.[12] A fines de marzo de 2016, se detuvo y formalizó a 11 comuneros mapuche, insistiendo el órgano persecutor en la calificación terrorista del delito, aunque no sin polémica, ya que existen dudas acerca de las pruebas que tendrían para fundamentar una sospecha de participación de los detenidos y, por ende, la prisión preventiva.

Uno de los hechos que resalta en este caso es la presentación de una querella por apremios ilegítimos, de parte del testigo clave de la presunta participación de estas personas, quien aduce haber sido presionado por

[11] El *machi* ejerce funciones médicas y espirituales al interior de una comunidad, similar a un *chamán.*

[12] Casos de bombas en la estación de metro Los Domínicos y Escuela militar, hechos acaecidos el 13 de julio y el 23 de septiembre de 2014, respectivamente. En el primer caso no hubo heridos. El segundo, causó gran impacto, pues ocasionó 14 heridos, siendo la lesión más grave la amputación parcial del dedo de una mano de una persona. La investigación aún está vigente en el 15 Juzgado de Garantía de Santiago, RUC 1400674179-8, y registra tres presos preventivos: dos hombres y una mujer.

las policías y no ratificó su declaración ante el tribunal. La investigación por el delito de apremios ilegítimos se encontraba en curso y sin resolución.

Otro hecho que sobresale es la presentación de un recurso de amparo (*habeas corpus*), ante la Corte de Apelaciones de Temuco, por parte de dos de los abogados defensores, por presunta intervención ilegal en sus comunicaciones, dado que el Ministerio Público entregó al tribunal, dentro de los antecedentes, conversaciones grabadas entre los defendidos y sus abogados.

Este recurso de amparo fue desestimado por la Corte de Apelaciones de Temuco y confirmado por la Corte Suprema, indicando que las intervenciones telefónicas estaban autorizadas judicialmente en un procedimiento respecto de los teléfonos de los imputados investigados, pero no directamente sobre los teléfonos de los abogados defensores (*Rol de la causa en la Corte de Apelaciones de Temuco: Rol de amparo*, 2016).

El fiscal del Ministerio Público de Temuco que tiene a su cargo este caso fue acusado por otro fiscal (de origen mapuche) de ejercer presiones indebidas sobre él para punir más severamente al mapuche relacionado con algunas de las organizaciones que participan en las recuperaciones territoriales (*24Horas.cl*., 2016; Hernández, 2016).[13] Todo esto en el marco en que se supone que el Estado de Chile debiera procurar cumplir con el principio de no discriminación, especialmente tras la ratificación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales.

Las fallas de la legislación sobre el terrorismo

El problema que genera la ley de conductas terroristas, además de la gravedad de las penas, es la aplicación de un procedimiento restrictivo

[13] Este mismo fiscal fue uno de los funcionarios en contra de los cuales los abogados defensores interpusieron el recurso de amparo, y aparece mencionado en la querella por apremios ilegítimos que se encuentra con investigación en curso. También participó en el juicio contra imputados mapuches que llevaron a la condena del Estado de Chile ante la CIDH (Caso Norín Catrimán vs. Chile).

de garantías, de las cuales algunas restricciones están en la misma Constitución de 1980, como es el caso del reforzamiento de la prisión preventiva (art. 19 núm. 7 letra e, de la Constitución Política), lo que acarrea que los formalizados e investigados por esta ley deban esperar la sentencia privados de libertad. Con ello, la prisión preventiva se transforma en pena anticipada, atentando contra la garantía de presunción de inocencia (art. 8, Convención Americana de Derechos Humanos), lo cual es particularmente grave cuando hay absoluciones. Paradigmático es el denominado caso Tur Bus, donde varios comuneros estuvieron más de un año privados de libertad entre 2009 y 2011, a pesar de haber solicitado insistentemente el fin de la medida cautelar. Todos ellos fueron absueltos en la sentencia definitiva.

Hay, además, una contradicción con el artículo 10.2 del Convenio 169 de la OIT, en cuanto señala a los Estados el deber de preferir sanciones distintas del encarcelamiento respecto de los indígenas cuando se los ha juzgado. Si lo establece para las sanciones, con mayor razón debería observarse respecto de medidas cautelares privativas de libertad.

En este mismo caso, Tur Bus, y en otro relacionado, como lo es el Peaje Quino, hubo una persona condenada por delitos de terrorismo, pero que fue juzgada en forma separada, frente a otros tribunales y en procedimientos abreviados por los delitos de homicidio frustrado terrorista, asociación ilícita terrorista, amenazas terroristas y apoderamiento terrorista de medios de transporte público (*Caso Tur bus*, 2012; *Caso Peaje Quino*, 2010). Se trata de un comunero que participaba como testigo con reserva de identidad en diversos juicios y que finalmente fue acusado como imputado.

El acusado se acogió al beneficio de atenuación de la pena, prevista en el artículo 4 (arrepentimiento eficaz) de la ley 18.314 sobre conductas terroristas, lo que permitió una rebaja considerable de la sanción y le permitió en ambos casos obtener pena sustitutiva (remisión condicional de la pena en uno y libertad vigilada en el otro). Absurdamente esta persona se encuentra actualmente condenada, entre otros, por el delito de asociación ilícita terrorista, en circunstancias en que el resto de los presuntos integrantes de la asociación, a los cuales

él delató, fueron absueltos por el Tribunal Oral en lo Penal. Es decir, se registra en el sistema penal un condenado por una asociación ilícita terrorista que, según se desprende del análisis conjunto de los dos fallos, habría conformado él solo.

El uso de los testigos con reserva de identidad en estos juicios ha sido un grave problema. Cabe señalar que el legislador democrático fue el que creó esta figura en la ley de conductas terroristas, en el marco de la implementación de la reforma procesal penal, mediante la primera ley adecuatoria de la misma.[14]

Es preciso destacar que la reforma procesal penal comenzó a implementarse en la Araucanía, así como en la región de Coquimbo, y uno de los primeros casos en ser juzgado conforme a ella fue el mencionado caso Norín Catrimán, en que las dos autoridades ancestrales mapuche (*lonkos*) fueron acusadas de cometer el delito de incendio terrorista en el fundo de un prestigioso abogado y, tras dos juicios, condenados por el delito de amenazas terroristas, lo que motivó la comentada condena para Chile de parte de la CIDH.

En este punto cabe destacar, no sólo las recomendaciones que han efectuado los distintos relatores de Naciones Unidas acerca del conflicto y la inconveniencia del uso de la ley de conductas terroristas en estos casos, sino también lo señalado específicamente por la CIDH respecto de la aplicación de la ley de conductas terroristas a mapuches, que se constató en el Caso Norín Catrimán y otros vs. Chile.

El Estado de Chile vulneró la Convención Americana de Derechos Humanos, a saber:

1) El principio de legalidad y el derecho a la presunción de inocencia (arts. 9 y 8.2);
2) el principio de igualdad y no discriminación y el derecho a la igual protección de la ley (art. 24);
3) el derecho de la defensa de interrogar testigos (art. 8.2. f);
4) el derecho a recurrir del fallo ante juez o tribunal superior (art. 8.2. h);

[14] El artículo 49 de la ley 19.806, del 31 de mayo de 2002, establece normas adecuatorias del sistema legal chileno a la reforma procesal penal.

5) el derecho a la libertad personal (arts. 7.1, 7.3 y 7.5);
6) el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión (art. 13.1 d);
7) los derechos políticos (art. 23.1), y
8) el derecho a la protección a la familia (art. 17.1) (*Caso Norín Catrimán y otros vs Chile*, 2014).

Particular atención merece el principio de no discriminación, en cuanto la Corte hace un reconocimiento expreso del origen étnico declarando que «el origen étnico es un criterio prohibido de discriminación, que se encuentra comprendido dentro de la expresión "cualquier otra condición social" del artículo 1.1 de la Convención» (*Caso Norín Catrimán y otros vs Chile*, 2014, p. 70). En dicha sentencia, la CIDH entiende por discriminación: «toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en los motivos prohibidos que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera» (*Caso Norín Catrimán y otros vs Chile*, 2014, p. 70).

Por ello prohíbe «una desigualdad proveniente de la ley interna o de su aplicación» (*Caso Norín Catrimán y otros vs Chile*, 2014, p. 69), aseverando que «una diferencia de trato es discriminatoria cuando la misma no tiene una justificación objetiva y razonable, es decir, cuando no persigue un fin legítimo y no existe una relación razonable de proporcionalidad entre los medios utilizados y el fin perseguido» (*Caso Norín Catrimán y otros vs Chile*, 2014, p. 70). Esto se constata también cuando se observa que la criminalización está dirigida contra autoridades ancestrales y dirigentes (Villegas, 2013), pertenecientes a ciertos grupos de familias y sus integrantes.

A pesar de esta sentencia, el Estado, a través de su órgano persecutor, ha continuado aplicando la ley de conductas terroristas, y lo paradójico es que, de acuerdo con los datos que arroja nuestra investigación, aproximadamente desde el año 2004, salvo el ya relatado caso del testigo coimputado, no se registran condenados por terrorismo en

la Araucanía. Es decir, se invoca la ley, se pone en marcha la investigación por delitos terroristas, para luego terminar absolviendo o condenando al acusado por delitos comunes.

Puede concluirse entonces que hay un uso indebido de la ley de conductas terroristas, ya que pareciera emplearse para realizar una investigación más laxa en materia de afectación de garantías, como el derecho a defensa y la libertad, sin que exista un mecanismo legal que permita frenar este uso. Sobre todo, si consideramos que, en el sistema procesal penal chileno, la calificación del hecho en la formalización de cargos al imputado –y por ende determinante de cuál es el procedimiento por seguir para la investigación– es facultad privativa del Ministerio Público, lo que impide que el juez de garantía pueda oponerse o cuestionar esa calificación.

Si bien la calificación del delito se resuelve finalmente en la sentencia definitiva, el problema es que la investigación se lleva a cabo usando las herramientas restrictivas de garantías contempladas en la ley de conductas terroristas. Y si, finalmente, el tribunal resuelve que no se trataba de un acto de terrorismo, la lógica indicaría que nunca debió usarse el procedimiento de la ley de conductas terroristas, sino el procedimiento penal común.

Por ello, la ausencia de control judicial a la facultad del Ministerio Público, al momento de la formalización de cargos al imputado en cuanto a la calificación de la conducta, es un punto que el resto de los países latinoamericanos debería considerar, toda vez que es sabido que se reconoce a la reforma procesal penal chilena como un ejemplo a seguir.

La política antiterrorista en la Araucanía se manifiesta también en la militarización de la zona, situación que es pública y notoria y que incluye frecuentes procedimientos policiales de registro a comunidades, así como la instalación de una base cuasi militar (*Pidima*) en la zona de Malleco, la compra de vehículos blindados, la presencia de efectivos policiales vestidos para la guerra, la vigilancia permanente y el desarrollo de operaciones de inteligencia tendientes a desarticular a las organizaciones más radicales, lo que ha incluido no sólo a dichas organizaciones y a sus dirigentes, sino también a sus defensas.

Tal es el caso de la intervención telefónica, en 2002, a un abogado defensor y perito de la Defensoría Pública, por orden judicial (Villegas *et al*., 2010),[15] y el caso previamente relatado sobre el uso de conversaciones telefónicas entre imputados y sus abogados defensores como antecedentes en la investigación, todo lo cual termina en una formalización e, incluso, en la condena de los defensores por delitos de bagatela,[16] así como en seguimientos, vigilancias y, en ocasiones, hasta en apremios ilegítimos no sólo a dirigentes, sino también a sus defensas y a quienes se relacionan con ellos.

Todo esto, paradójicamente, es ignorado por el ciudadano medio, que se informa por los canales de televisión, ya que existe una especie de cerco informativo que filtra la información que se entrega hacia el norte del río Bío Bío y, por ende, a la Región Metropolitana. El ciudadano medio está más preocupado por la delincuencia común que por lo que sucede en el sur o lo que hagan o dejen de hacer los grupos anarquistas o indígenas, con lo cual el camino hacia la vulneración de los derechos humanos se torna más expedito.

Conclusión

En plena democracia estamos en presencia de una visión de la seguridad cargada de un fuerte autoritarismo, que termina criminalizando al ciudadano y afectando su derecho a ser protegido por las instituciones, evitando así garantizar la paz, la protección ciudadana y la armonía social. En el caso de Chile, junto con intentar aplacar la delincuencia común mediante el uso de herramientas punitivas restrictivas de garantías, se emplea la herramienta penal más grave (ley de conductas terroristas) para con determinado grupo de infractores, cuyo común

[15] A solicitud del Ministerio Público se intervinieron los teléfonos del abogado defensor de un comunero, así como del perito funcionario público de la Defensoría Penal Pública. Éstos presentaron una cautela ante el Juzgado de Garantía de Temuco. El tribunal decretó el cese inmediato de la intervención.

[16] Delitos de bagatela son aquellas conductas humanas delictivas que, por su poca insignificancia, no constituyen una seria afectación al interés público y social, cuando el bien jurídico que se protege es de poca monta o menor relevancia.

denominador es ser disidentes del sistema político y económico. Particularmente incómodo al sistema democrático resulta que el Estado chileno, en lugar de resolver el problema que él mismo creó con el despojo territorial al pueblo mapuche, ahora criminalice y estigmatice a sus integrantes, otorgándoles la calidad de terroristas.

La ley de conductas terroristas se ha convertido en un instrumento poderoso en manos del Estado, pues permite el empleo de un procedimiento restrictivo de garantías, especialmente del derecho a defensa y del derecho del imputado a ser procesado en libertad mientras no se pruebe su culpabilidad. Mediante esta ley se autoriza una serie de intervenciones procesales antes de que se produzca la prueba de la culpabilidad, la cual sirve para probar –a decir de Donini (2010)– autores ignotos a través de autores notorios.

Los indígenas criminalizados por la ley de conductas terroristas son, por regla general, los mismos en unos u otros procesos, o pertenecientes a las mismas familias. Paradójicamente, tras la investigación que sigue haciendo uso del procedimiento de dicha ley, los tribunales suelen llegar a la conclusión de que el acto o bien no es terrorista, sino un delito común, o finalmente dictan sentencia absolutoria.

El antiterrorismo que se sigue empleando en la Araucanía, contra las recomendaciones efectuadas por organismos internacionales, como la Relatoría de derechos humanos y terrorismo de Naciones Unidas y la propia CIDH en el fallo Norín Catrimán, muestra no sólo el incumplimiento de dichas recomendaciones, sino una actitud contumaz y desafiante por parte del Estado chileno frente a la comunidad internacional.

No sería de extrañar que, en algunos años más, seamos testigos de nuevas condenas a Chile por vulnerar la Convención Americana de Derechos Humanos y otros tratados internacionales en perjuicio de indígenas.

El costo en materia de derechos humanos que está acarreando la política de orden y seguridad, muy especialmente en la Araucanía, es demasiado alto, pues lejos de aplacar las disidencias, las exacerba, no resultando extraño que la violencia vaya radicalizándose. Así las cosas, el Estado de Chile, en lugar de neutralizarla, enciende la hoguera.

Referencias

24Horas.cl. (30 de marzo de 2016). *Formalizan a los 11 detenidos por caso Luchsinger-Mackay*. Autor. https://www.24horas.cl/nacional/formalizan-a-los-11-detenidos-por-caso-luchsinger-mackay--1973613

Atria, F. (2013). *La constitución tramposa*. LOM Ediciones.

Böhm, M. L., Ambos, K. y Zuluaga, J. (edits.). (2016). *Desarrollos actuales de las ciencias criminales en Alemania*. Göttingen University Press.

Cancio, M. (2010). *Los delitos de terrorismo: Estructura típica e injusto*. Reus.

Carranza, E. (2012). Situación penitenciaria en América Latina y el Caribe. ¿Qué hacer? *Anuario de Derechos Humanos*, (8), 31-66.

Caso Norín Catrimán y otros vs Chile Núm. 176/10 (Corte Interamericana de Derechos Humanos [CIDH], 29 de mayo de 2014).

Caso Peaje Quino Núm. 1134-2009/RUC0900969218-2 (Juzgado de Garantía de Victoria, 22 de octubre de 2010).

Caso Tur bus Núm. 0900697670-8 (Juzgado de Garantía de Temuco, 14 de septiembre de 2012).

Defensoría Penal Pública. (2016). *Respuesta al requerimiento núm. AK005T-0000070*. Portal de Transparencia del Estado.

Donini, M. (2010). Derecho penal de lucha: Lo que el debate sobre el derecho penal del enemigo no debe limitarse a exorcizar. En *Política criminal en vanguardia: Inmigración clandestina, terrorismo, criminalidad organizada* (pp. 29-75). Thompson Civitas.

Hernández, C. (25 de julio de 2016). José Traipe, el exfiscal mapuche que denuncia persecución a comunidades indígenas. *El Ciudadano*. https://www.elciudadano.com/organizacion-social/071jose-traipe-el-ex-fiscal-mapuche-que-denuncia-persecucion-a-comunidades-indigenas/07/25/

Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH). (2011a). *Informe anual 2011. Programa de derechos humanos y función policial*. Autor. https://bibliotecadigital.indh.cl/bitstream/handle/123456789/72/ddhh-funcion-policial-2011.pdf?sequence=4&isAllowed=y

Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH). (2011b). *Informe anual 2011. Situación de los derechos humanos en Chile.* Autor. https://bibliotecadigital.indh.cl/handle/123456789/38

Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH). (2012a). *Informe anual 2012. Programa de derechos humanos y función policial.* Autor. https://bibliotecadigital.indh.cl/bitstream/handle/123456789/512/informe-funcion-policial?sequence=4

Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH). (2012b). *Informe anual 2012. Situación de los derechos humanos en Chile.* Autor. https://bibliotecadigital.indh.cl/handle/123456789/296

Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH). (2014). *Estudio exploratorio. Estado de Chile y pueblo mapuche: Análisis de tendencias en materia de violencia estatal en la región de la Araucanía*. Autor. https://bibliotecadigital.indh.cl/handle/123456789/642

López Vega, R., Figueroa Benavides, E. y Gutiérrez, P. (2013). La 'parte del león': Nuevas estimaciones de la participación de los súper ricos en el ingreso de Chile. http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/143685

Mañalich, J. P. (2015). El terrorismo ante el derecho penal: La propuesta legislativa del gobierno como retroceso. *Anuario de Derecho Público*, 154-171. http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/134761

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2018). *Agenda Corta Antidelincuencia: Control preventivo de identidad*. Autor. https://www.minjusticia.gob.cl/agenda-corta-antidelincuencia-control-preventivo-de-identidad/

Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2014). *Informe del relator especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, Misión a Chile*. Autor. https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/134/90/PDF/G1413490.pdf?OpenElement

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y Banco Mundial (BM). (2009). *La educación superior en Chile*. Autores. http:www7.uc.cl/webpuc/piloto/pdf/informe_OECD.pdf

Rol de la causa en la Corte de Apelaciones de Temuco: Rol de amparo 39.470-16 (Corte Suprema, 19 de junio de 2016).

Tobar, J. (coord.). (2012). *Mercado de la salud privada en Chile: Estudio solicitado por la Fiscalía Nacional Económica*. Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. https://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2012/11/INFORME-PUCV-MERCADO-SALUD.pdf

Villegas, M. (2002). *Terrorismo: Un problema de Estado. Tratamiento jurídico en la legislación comparada. Especial referencia a los delitos de terrorismo en las legislaciones de Chile y España* (tesis doctoral). Universidad de Salamanca, España.

Villegas, M. (2013). Estado de excepción y antiterrorismo en Chile. Criminalización de la protesta social con especial referencia a los indígenas. *Revista de Derecho Penal y Criminología*, *3*(6), 3-25.

Villegas, M. (2015a). Caso «Machi Celestino Córdoba». SCS, 12/05/14, Rol N° 6247-2014; STOP de Temuco 28/02/14, RUC: 1300014341-8. En T. Vargas (dir.), *Casos destacados: Derecho penal. Parte general* (pp. 281-311). Thomson Reuters.

Villegas, M. (2015b). Procesos de reforma penal en Chile: Aproximaciones desde el campo del derecho penal político. En B. Amaral (coord.), *Justiça Criminal e Democracia II* (pp. 231-269). Marcial Pons.

Villegas, M. (2016a). Contribuciones para un concepto de terrorismo en el derecho penal chileno. *Revista Política Criminal*, *11*(21).

Villegas, M. (2016b). La tentativa inidónea en los delitos de terrorismo en el derecho penal chileno. A propósito de los artefactos explosivos e incendiarios. *Revista de Ciencias Penales*, *43*(3), 13-32.

Villegas, M., Quintana, L., Meza, L., Díaz, F., Jaque, I. y Saavedra, S. (2010). *El ejercicio de derechos como acto subversivo y la respuesta estatal: El derecho penal del enemigo*. Universidad de Chile.

Precarización, desigualdad, violencia sistémica y su vinculación con la criminalidad y la delincuencia

Jorge Balderas Domínguez

Introducción

El capítulo tiene como objetivo analizar un tipo de violencia, no tan visible, que generalmente sirve de trasfondo a los hechos violentos de alto impacto o violencia social. Se trata de la violencia sistémica o estructural, la cual ha estado presente desde décadas atrás y atraviesa los ámbitos internacionales, nacionales, regionales y locales. Conjugar la violencia sistémica con otras dos tendencias actuales de la globalización, como son la precarización del mundo laboral y los efectos de la desigualdad, a nivel de la experiencia del mundo laboral de la industria maquiladora en Ciudad Juárez, ayudará a reflexionar sobre algunos factores que vinculan la experiencia de pobreza, precariedad y exclusión de amplios sectores de población con formas de delincuencia y violencia social.

Las coordenadas teóricas parten inicialmente de la reflexión de Slavoj Žižek (2009) sobre violencia sistémica, que a su vez retoma análisis teóricos previos, como el de Johan Galtung sobre violencia estructural, simbólica y cultural. En cuanto a la precariedad, el apoyo principal es la corriente teórica de Robert Castel (2001) y Luis Reygadas (2008). Por su parte, de suma relevancia resultó la reciente

aportación y reflexión teórica de Göran Therborn (2016) sobre la desigualdad. A su vez, este autor retoma análisis previos por parte de John Rawls y Amartya Sen, entre otros. El alcance exploratorio del capítulo permite fijar las coordenadas de análisis teórico y también delimitar la reflexión con base en algunos estudios empíricos. Este mismo alcance de la investigación marca las limitaciones que se tienen para trazar una vinculación de carácter cuantitativo entre delincuencia y precariedad laboral y otras variables más que se abordan aquí. El método cualitativo permite construir con solidez una primera etapa de la investigación que dará lugar, en otro momento y espacio que no abarca el presente capítulo, a la entrega de resultados con base en técnicas cuantitativas.

Finalmente, es importante mencionar en esta introducción que las miradas teóricas y metodológicas se construyen con base en la tesis doctoral del autor titulada *Discursos y narrativas sobre violencia, miedo e inseguridad en México. El caso de Ciudad Juárez* (Balderas, 2012).

Violencia sistémica

De acuerdo con Slavoj Žižek (2009), se debería aprender a tomar distancia del señuelo fascinante de la violencia «subjetiva», directamente visible, practicada por un agente que podemos identificar al instante. Este autor considera que «tenemos muy presente que las constantes señales de violencia son actos de crimen y terror, disturbios civiles, conflictos internacionales» (Žižek, 2009, p. 10). Para él, la violencia subjetiva es la parte más visible de un triunvirato que incluye también dos tipos objetivos de violencia: la violencia simbólica, encarnada en el lenguaje y sus formas, y la violencia sistémica, que son «las consecuencias a menudo catastróficas del funcionamiento homogéneo de nuestros sistemas económico y político» (Žižek, 2009, p. 10). Bajo esta perspectiva, Slavoj Žižek (2009) considera a esta última como una forma sutil que adopta la violencia objetiva, es decir, aquella que no atrae la atención de las páginas de los diarios, pues incluso los analistas en ocasiones la dejan de lado. Es un tipo de violencia que «no vende tanto», porque los efectos no están tan a la vista como en la

subjetiva, no hay derramamiento de sangre, al menos no en el sentido literal o visual.

El autor menciona un ejemplo de una impresión de viaje que parece describir el caso de México y, particularmente, el de Ciudad Juárez:

> es un vacío que puede experimentarse cuando se visita un país donde reina el desorden, donde el deterioro ecológico y la miseria a que se ve expuesta su población están presentes en cada detalle. Sin embargo, los informes económicos sobre dicho país pueden decir lo contrario, su economía puede ser, y de hecho lo es en muchas ocasiones, «financieramente sana»: la realidad no es lo que importa, lo que importa es la situación del capital (Žižek, 2009, p. 24).

La economía de México está ubicada alrededor del número 15 en el mundo, por ello la nación se contempla dentro del Grupo de los 20 (países más ricos del planeta).[1] A pesar de ello, en Latinoamérica, México fue el país mayormente afectado por la crisis económica de 2008, y el que la enfrentó de la peor forma. Actualmente, tiene dos grandes asignaturas pendientes para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio fijados por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en el 2000: la pobreza y la lacerante desigualdad que prevalecen en el país. México es un fiel representante de la región más desigual del mundo, como es América Latina (Miranda, 2011).

Mientras que los Estados de Bienestar europeos luchan contra la pobreza mediante políticas estratégicas para atender a la población residualmente excluida del sistema, en México adquiere centralidad dentro de las instituciones del bienestar.

Esto no es una cuestión de cantidad de población en «pobreza», sino que constituye una decisión política por parte del Estado, y es de fundamental importancia, ya que la lucha contra la pobreza extrema en México se realiza en un contexto de baja intensidad y de baja calidad de las instituciones públicas del bienestar. Su situación estructural

[1] De acuerdo con la publicidad oficial del gobierno federal encabezado por el entonces presidente Enrique Peña Nieto en 2016.

pone en duda, de entrada, su viabilidad y capacidad de cambio social (Caldeira, 2007; Massé, 2009).

Los dilemas de la desigualdad

> La desigualdad es una violación de la dignidad humana porque niega la posibilidad de que todos los seres humanos desarrollen sus capacidades. La desigualdad toma muchas formas y surte muchos efectos: Muerte prematura, mala salud, humillación, sujeción, discriminación, exclusión del conocimiento o de la vida social predominante, pobreza, impotencia, estrés, inseguridad, angustia, falta de orgullo propio y de confianza en uno mismo, sustracción de oportunidades y de chances vitales (Therborn, 2016, p. 9).

América Latina no es la región con mayor pobreza del mundo, es la región con más desigualdad de ingresos. Esto es una cuestión notoria y existente desde tiempos remotos.

En el siglo XIX, el explorador alemán Alexander Von Humboldt ya había observado tal circunstancia «con asombro y disgusto, particularmente en la Nueva España, que en la actualidad se conoce como México» (Therborn, 2016, p. 179). Existen países como Sudáfrica en los que existen abismos de desigualdad, pero no hay ninguna región en la cual esto se presente con proporciones continentales. La desigualdad no es sólo una cuestión de billetera: «es un ordenamiento sociocultural que (para la mayoría de nosotros) reduce nuestras capacidades de funcionar como seres humanos, nuestra salud, nuestro amor propio, nuestro sentido de la identidad, así como nuestros recursos para actuar y participar en este mundo» (Therborn, 2016, p. 9).

Por otra parte, los informes que se presentan periódicamente en el llamado Índice de Desarrollo Humano (IDH), del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), constituyen una herramienta clave para comprender el problema de la desigualdad a nivel global, nacional e incluso entre las regiones que componen un país. El IDH «resume los logros en salud, educación e ingreso de las personas y ofrece un panorama multidimensional del desarrollo» (PNUD, 2015, p. 5).

Respecto a lo que presenta el PNUD, no da lugar a dudas la condición de América Latina: «Aquí, la pérdida de calidad de vida del ente humano por razones de desigualdad es mayor que en cualquier parte del mundo, mientras que la desigualdad con respecto a la esperanza de vida y la educación se encuentra por debajo del promedio mundial» (Therborn, 2016, p. 180).

Es importante señalar que el enfoque que tiene el PNUD enfatiza que las personas y sus capacidades son el criterio más importante para evaluar el desarrollo de un país. Desde esta perspectiva, el desarrollo se concibe como el proceso de expansión de las libertades de los individuos, entre las cuales, tres son esenciales: disfrutar de una vida prolongada y saludable, adquirir conocimientos y lograr un nivel de vida digno (PNUD, 2015).

Sin embargo, los índices de desigualdad que presenta un país no son homogéneos; el factor étnico, el género y el nivel educativo son claves para remarcar otros desniveles internos. En el caso de México, los grupos indígenas ocupan generalmente los escalafones más bajos en salud, educación e ingresos. Así mismo, en este país se replica la tendencia que se presenta a nivel internacional hacia una nueva homogamia[2] de clase y una creciente brecha de clase en la crianza de los hijos (Therborn, 2016).

Por otra parte, existe también una tendencia a que los matrimonios se celebren entre hombres y mujeres con el mismo nivel educativo. «Los hombres universitarios se casan con mujeres universitarias, las mujeres con educación secundaria completa o incompleta se casan con hombres en la misma condición» (Schwartz y Mare, 2005; Therborn, 2016, pp. 163-164). Esto aunado a que actualmente la clase obrera industrial se halla en declive y el movimiento obrero ha retrocedido en casi todas partes.

Göran Therborn (2016) señala que: «en lo que solíamos llamar "Tercer Mundo" están los pobres urbanos vendedores ambulantes y otros trabajadores precarios o informales, los empleados de clase media y los campesinos con poca o ninguna tierra» (p. 176). En ese sentido,

[2] Homogamia significa casamiento entre semejantes.

los grupos señalados por el autor pueden ser identificados claramente en el contexto urbano de Ciudad Juárez. Para los fines de este capítulo, se reflexiona particularmente sobre la condición laboral del obrero de la industria maquiladora, en cuanto a la creciente precarización y desigualdad en un contexto de violencia sistémica o estructural.

Importa particularmente ahondar acerca de cómo se desarrolla la vida de masas de trabajadores bajo criterios de desigualdad. Para ello, se cierra este apartado conjugando varios efectos de quienes viven en esa condición, pues, si bien corresponden a otros contextos, pueden adaptarse a la reflexión local:

1) La expectativa en estos grupos es particularmente cruel y breve, ya que la desigualdad mata. La esperanza de vida de hombres estadounidenses blancos sin título universitario se redujo en tres años, mientras que a las mujeres blancas con bajo nivel educativo se les acortaba en más de cinco. Si se conjuga grupo étnico y nivel educativo, la vida de algunos afroamericanos respecto a los blancos se reduce en doce años. Otro ejemplo es el efecto del retorno al capitalismo de Rusia, que implicó una drástica desigualdad y un empobrecimiento masivo. Se produjo un súbito salto con el incremento de 49 por ciento en la tasa de mortalidad (Therborn, 2016).

2) Existe una tendencia creciente hacia la polarización de las ciudades, por el crecimiento vertiginoso de barrios privados que en ocasiones llegan a formar ciudades enteras, con ejemplos en Sao Paulo y Buenos Aires. La idea es que los privilegiados se aíslen, dejando fuera a los plebeyos. Las ciudades devienen en concentraciones de la desigualdad. La desconfianza es otro efecto de esta tendencia: mientras que en Escandinavia dos tercios de la población creen que «la mayoría de la gente es confiable», en Brasil sólo tres por ciento suscribe esta creencia. La desconfianza y el miedo representan un costo social, lo que implica gastar más recursos en medidas de seguridad pública y privada (Therborn, 2016).

3) La división social también implica violencia social. Las zonas del mundo en donde se cometen más asesinatos son las regiones más

desiguales. En Sudáfrica se presentó una tasa de 32 homicidios por cada 100 000 habitantes; México, con 23; Brasil, con 21; Nigeria, con 12; Rusia, con 10; Estados Unidos tuvo 4.8; China, 1 y Japón, 0.4 (Therborn, 2016).

Precarización y exclusión

De acuerdo con el comentario del líder tibetano Dalai Lama a su llegada a Monterrey, donde pudo observar enormes diferencias entre sectores pobres y ricos: «La raíz de la violencia se encuentra en la desigualdad social y económica […] [Esa desigualdad] provoca, en quien carece de medios, una frustración. La frustración se convierte en enojo y el enojo se transforma en odio. Y ese odio es lo que genera violencia» (*CNN México*, 2011, s. p.).

La inseguridad y la violencia en algunos países de América Latina, México entre ellos, se relaciona con la crisis social como elemento explicativo. De acuerdo con el sociólogo argentino Gabriel Kessler (2009), este es un rasgo distintivo de la región en comparación con otros lugares, como los Estados Unidos o Europa. La afirmación de la crisis social considera que el delito se incrementa en paralelo con la pobreza, la desigualdad y el desempleo; se llega a un consenso por el cual el delito es considerado como una consecuencia de la degradación de la situación social.

Esta asociación está presente también en algunos relatos mediáticos y en el campo académico, principalmente en el de las Ciencias Sociales. «Hubo numerosos estudios sobre el tema que probaron la correlación entre incremento de la desigualdad y del delito, y otros que hicieron lo propio en cuanto al vínculo entre las tasas de desempleo y delito», anota Kessler (2009, p. 77). Este autor latinoamericano señala que, con excepción de la derecha más extrema, ninguna corriente ideológica puede soslayar la cuestión social al referirse al delito. Considera a ésta como la aseveración más frecuente en la zona, la más cercana a un discurso «promedio», aunque en ella están presentes matices, pues no es uniforme u homogénea. A ella se adhieren personas de distintas clases, hombres y mujeres con grados diversos

de interés por la política, que van de la izquierda a la centroderecha (Kessler, 2009).

Gabriel Kessler (2009), al hablar de los relatos sobre la inseguridad que aportan los propios actores, señala que estos pueden ser vistos como «construcciones discursivas que postulan algún grado de coherencia entre descripciones, explicaciones y orientación para la acción» (p. 105). Señala que todas ellas existen más allá de la situación de entrevista, es decir, no son sólo el producto de la interpelación de un investigador que insta a una persona a explicarse y argumentar acerca de un tema sobre el que cotidianamente no lo hace, ya que,

> en estos discursos, hay una serie de patrones comunes que permiten establecer una tipología mediante el agrupamiento de aquellos que se asemejan entre sí y se diferencian de los demás en más de una de las dimensiones estimadas como centrales: grado de preocupación, causas del problema, tipo de solución propuesta y orientaciones para la acción (Kessler, 2009, p. 105).

En estos casos, el discurso sobre la crisis social debe ser visto con cierto grado de coherencia, de modo que no sólo consiste en una imagen en la conciencia, sino que de él se sirve al decidir tomar determinada acción o pensar en una solución. Por otra parte, también «la crisis social incide en la multiplicación de las situaciones de vulnerabilidad y de desigualdad social que, en mayor o menor grado, influyen en la manera en que el Estado asume su nuevo rol en la gestión del desarrollo social» (Vite, 2009, p. 44). Y es que, en el contexto de las nuevas formas del capitalismo, también al trabajador se le puede considerar como una nueva mercancía. Sus habilidades y capacidades recibirán el mismo trato, semejante a cualquier mercancía que ha cumplido su ciclo: el desecho y, por tanto, su sustitución mediante la compra en el mercado (Bauman, 2005). De esta forma, ya sea derivada del mercado o por acción u omisión del Estado, la inseguridad social se puede convertir en un factor de violencia ante la baja posibilidad de salvarse de los imponderables (Vite, 2009). De acuerdo con Miguel Ángel Vite (2009): «la desigualdad social generada a lo largo del siglo XX, bajo la globalización económica neoliberal, se ha caracterizado

por una disparidad en el reparto de la renta y la riqueza, afectando a las condiciones de vida de los ciudadanos» (p. 47).

En ese sentido, al reflexionar acerca de la desigualdad en el plano local y global, podemos retomar las palabras de Robert Castel (2010), quien señala que al momento del asentamiento de la industria maquiladora en Ciudad Juárez (década de 1960), se estaba viviendo a nivel mundial una transformación, pasando de la sociedad industrial a la sociedad salarial. Este proceso, en el contexto regional local, se instaura de forma automática, no de manera paulatina, como en los países de Europa central. De acuerdo con Castel (2001): «la sociedad salarial no es en absoluto una sociedad de igualdad […] Existe una gran disparidad de ingresos y también de patrimonios en el acceso a diferentes bienes sociales como la educación, la cultura, etcétera» (p. 17). El mismo autor señala que tampoco es una sociedad calmada, sin conflictos, sino por el contrario, «una sociedad en donde la conflictividad social se redistribuye en función de diferencias que existen en el seno del salariado, en lugar de cristalizarse en dos bloques antagónicos» (Castel, 2001, p. 17).

La sociedad salarial funciona sobre la base de la competencia y la distinción, criterio bien desarrollado por Bourdieu: «Cada grupo se posiciona a la vez en relación con el estrato inferior para distanciarse, y en relación con el estrato superior, cuyas ventajas se propone apropiar» (Castel, 2001, p. 18). Podríamos decir que, durante esta etapa, también de crecimiento, el modo de gestión de las desigualdades es la negociación conflictiva. Cada categoría reivindica y piensa que no tiene lo suficiente, pero quiere pensar también que mañana o pasado mañana podría obtener más. Para entender la dinámica de las desigualdades en la sociedad salarial, hay que notar que, en este período de crecimiento, las desigualdades existen y aún subsisten, es decir, las desigualdades entre categorías conservan su orden.

Lo anterior se puede entender en la siguiente metáfora: «es un poco como cuando uno está en una escalera mecánica: todos suben, pero la distancia entre los escalones permanece igual» (Castel, 2010, p. 18). Y no sólo eso, sino que podemos verlo de manera más clara en la década de 1990: «un cierto número de ricos se volvió más rico y un cierto

número de pobres se volvió más pobre» (Castel, 2001, p. 19). Es algo que sucedió en todos lados, no solamente en Francia, lugar donde principalmente Castel produce su reflexión.

De hecho, la desigualdad aumentó en todo el orbe a causa de la globalización neoliberal. «Incluso los mismos organismos internacionales, los cuales impulsaron políticas sociales de corte neoliberal en los países en desarrollo hoy en día, aceptan la existencia de mayores desigualdades en el mundo global» (Massé, 2009, p. 8). El caso de México no se presenta de manera aislada.

> México, cuyos habitantes ingresan un promedio por habitante de 9 mil 967 dólares en 2006, logró apenas una modesta tasa de crecimiento de 2.4 por ciento anual durante la última decena de años. Por lo que, aun creciendo al doble del ritmo actual, tardaría unos 50 años en alcanzar el nivel de ingreso actual de los países desarrollados (Massé, 2009, p. 8).

Por otra parte, algo que ocurre a la par de su desarrollo en el contexto local es el surgimiento de un nuevo tipo de desigualdad, que es la desigualdad ante la precariedad. Esta transformación se produce a partir de la desregulación de las nociones de trabajo, indicada en el modelo tradicional (centroeuropeo), que estaba sustentada en relaciones laborales estables y condiciones salariales sólidas. Como en el contexto del modelo maquilador, ni las relaciones laborales ni las condiciones salariales se acercaron nunca en solidez al esquema tradicional. Por el contrario, el esquema de los obreros calificados, algunos de los cuales conservan toda su vida un trabajo estable, es prácticamente desconocido aquí, siendo más común el tipo de obrero que se encuentra numerosas veces en el desempleo y alterna períodos de actividad y de inactividad. En este nuevo contexto, aparecieron dos nuevos riesgos: el de la precariedad y el del desempleo (Castel, 2001).

En el contexto maquilador, lo anterior afecta sobre todo en la pérdida gradual del poder adquisitivo del salario real. A su vez, el riesgo del desempleo está asociado al fin del período de rotación de personal en la etapa del pleno empleo, dando paso a una crisis de desempleo de la cual no es sencillo recuperarse.

Otra cuestión presente en la sociedad salarial, tal como se impuso en la industria maquiladora (Ciudad Juárez es potencial ejemplo de ello), es que el modelo de la movilidad social estaba limitado al sector de los obreros calificados y al de los profesionales (Balderas, 2002). El sector de los obreros no calificados estaba condicionado a una imposibilidad de movilidad social determinada por el régimen de salario mínimo. Además, con las sucesivas crisis, se produce una pauperización del empleo que se traduce en un empobrecimiento constante de este sector. En ese sentido, «un proceso de precarización, que atraviesa el conjunto de las situaciones de trabajo, y golpea, aunque de forma desigual, las diferentes categorías socio-profesionales […] El desempleo golpea mucho más a los obreros no calificados, luego a los obreros calificados, luego a los profesionales, etcétera» (Castel, 2010, p. 20).

Así, en el sector maquilador, lo que era el valor del salario real a finales de la década de 1960 y principios de la de 1970 se ha desplomado. Si en esos años se ganaba 120 pesos de salario mínimo, ahora son equivalentes a 40 pesos en el 2020, lo que significa que, en la actualidad, tendrían que trabajar de tres a cuatro personas para ganar lo que antes era un solo salario. Igualmente, ahora se tendría que laborar un período de 55 a 57 horas, que equivaldrían a la jornada de 40 horas semanales. En ese sentido:

> el resultado de los procesos de globalización, en términos sociales y de bienestar, ha significado el aumento de las desigualdades en todas sus expresiones, así como la profundización de las formas de violencia asociadas a estas desigualdades. Desde la agudización de las formas de explotación de la clase obrera […] hasta la exclusión de enormes contingentes sociales de indígenas y de población suburbana (Massé, 2009, p. 9).

Pobreza y anomia

> No hay duda de que la pobreza y la crisis generan incentivos para el desarrollo de una economía ilegal, pero no podemos derivar de ellas, una relación de causa y efecto. Lo anterior es consistente con

> paradigmas delincuenciales que muestran que la pobreza crónica es un motivo menor de la delincuencia que los *descensos abruptos en ingresos*, el *fracaso en las expectativas de aumento de ingresos*, o la percepción de la *imposibilidad de competir en el mercado laboral con otros individuos de credenciales y capacidades aparentemente similares.* (Thoumi, 2004, p. 15).

Estos aspectos parecen coincidir más con lo que ocurrió en Ciudad Juárez en relación con los períodos de crisis económica, particularmente de 2008, y del aumento de la violencia social de 2008 a 2012. Si bien Ciudad Juárez nutre su población económica con migrantes de distintas regiones nacionales, algunos de los cuales vivían en condiciones de pobreza crónica, al instalarse en la región encontraron una ciudad con pleno empleo y con cierto grado de pujanza económica. Además del empleo seguro garantizado por la industria maquiladora, aunque con salarios bajos, una alternativa para los recién llegados era instalarse en los sectores grises de la economía, en el amplio sector informal que, por su misma condición, en ocasiones colinda en sus límites con la ilegalidad.

En ese sentido, después de la década de 1990 y, de manera más generalizada, a partir de 2008, el sector informal se ha convertido en una alternativa para las grandes masas de desempleados del sector industrial. Igualmente, para aquellos que buscan incrementar sus ingresos por encima de lo que consideran como salarios «miserables» o «de hambre» que ofrece la maquila, o simplemente para aquellos a quienes no les gusta tener un *patrón*. Todos ellos, se autoemplean o se integran a las actividades de grupos de personas que los anteceden en el gremio: ya sea poniendo puestos de «segundas» (principalmente ropa usada o de segunda mano), vendiendo artículos y mercancías nuevas y usadas de distintos tipos en sus hogares, convirtiéndose en vendedores ambulantes o en sus casas, dedicándose a la venta de autos usados, entre otras múltiples actividades.

En los citados períodos de crisis económica y de violencia social (2008-2012), en Ciudad Juárez comenzaron a proliferar recolectores de escombro, aluminio, cobre, madera, cartón, papel y todo material

que pudiera ser vendido en centros de reciclaje. Incluso siguen viviendo familias enteras en terrenos donde se recibe escombro, trabajando arduamente con cincel y marro, por varias horas y durante días, para recolectar el hierro que se utiliza en los pilares de concreto de las construcciones con el fin de venderlo. De la misma manera, puede verse gente de los sectores excluidos y marginados desmantelando casas abandonadas, quitando desde puertas y ventanas, hasta el tendido eléctrico, la madera y cualquier material que pueda revenderse o que sirva como combustible en invierno.

Por cierto, en este último aspecto, se ha retornado al uso de la leña, ya sea como combustible para calentarse en el invierno o bien para cocinar, debido en parte a la carestía y al incremento en el precio de los combustibles. Al respecto, parece haber una contradicción por parte del gobierno mexicano: intenta que los combustibles, como el gas y la gasolina, tengan en el país precios competitivos, es decir, que se ajusten al mercado internacional; pero, por otra parte, considera que los salarios deben quedarse fijos (aunque realmente con una depreciación gradual y constante del salario real) y ajustarse a las condiciones propias del país, mientras pretende ofertarse al inversor extranjero con esa estabilización salarial como el principal atractivo nacional para la inversión.

En estas condiciones de *descenso abrupto de ingresos*, como señala Thoumi (2004), se hace propicio el momento para la aparición de fenómenos de anomia, la cual crece notablemente en períodos de rápido cambio social. Basados en Durkheim, es común la opinión entre sociólogos que reconocen un grado «normal» de anomia en dichas etapas, como fue el caso de la revolución industrial, en la que hubo grandes movimientos de población.

La conjunción de ambas crisis (económica y de violencia social de 2008 a 2012) provocó un desplazamiento de grandes masas de población, ya sea por el retorno a sus lugares de origen –hablando de los migrantes– o bien por la intención de salir del país en su búsqueda de condiciones de mayor tranquilidad y seguridad, escapando de la violencia social desbordada. «En estos periodos el ritmo de desarrollo de

nuevas estructuras sociales y culturales supera la capacidad de elaboración de nuevas formas adecuadas a ellas, mientras que las normas preexistentes pierden eficacia» (Gallino, 1995, p. 36).

El otro factor relacionado con lo anterior concierne a la economía. Bien sea en los períodos de prosperidad económica o en los de grave estrechez, ambos se consideran favorables al aumento de la anomia. Los primeros porque en ellos se tiende a considerar que *toda conducta es posible o lícita*, más allá de las normas existentes (son las «crisis felices» de las que hablaba Durkheim); los segundos porque es notable que *toda norma se desvanece ante las necesidades de supervivencia*. Prueba de ello es lo que sucede en el caso de los acontecimientos catastróficos, bélicos o naturales, que afectan a una vasta población (Gallino, 1995).

En este último rubro, parece que se ubicó la situación de Ciudad Juárez en relación con la crisis económica y la de seguridad que se conjuntaron, acompañadas, además, por el éxodo masivo de buena parte de sus pobladores en el período más agudo de la ola de violencia social experimentada por la ciudad (2008-2012).

Por otra parte, analizando la lógica del capitalismo contemporáneo y, dentro de ella, a las nuevas formas de criminalidad, destacan ciertos autores que reconocen el tema de la desigualdad, particularmente en las figuras novedosas que se presentan a nivel global. Por ejemplo, Luis Reygadas (2008) considera que, al hablar de nuevas desigualdades, sobre todo en Europa, se piensa de inmediato en el problema del desempleo, pues, para muchos, esta era de la información se ha convertido en una era de la exclusión. Lo argumenta de la siguiente forma:

> En esa región del mundo quedar fuera del empleo formal es particularmente doloroso, porque un trabajo de este tipo garantiza, en la mayoría de los casos, un salario que alcanza para vivir y un *status* digno, es decir, posibilita la inclusión en la comunidad económica y social. En cambio, no tener empleo o perder el empleo no sólo es un golpe a la economía, también deteriora la autoestima y en muchas ocasiones debilita o rompe los vínculos sociales o familiares, produciéndose desafiliación o descalificación social (Reygadas, 2008, p. 207).

En este contexto, una alternativa a la exclusión son las ocupaciones informales –como son los miles de casos de Ciudad Juárez, y de México en general–, que pueden ser también la respuesta frente a las pocas oportunidades de empleo o al desempleo abierto. Desde el punto de vista de la desigualdad y la exclusión, de acuerdo con Luis Reygadas (2008), «la mayoría de estos casos expresan una poderosa capacidad de agencia y resiliencia, millones de esfuerzos cotidianos para sobrevivir y tratar de encontrar un lugar digno en sociedades que no ofrecen suficientes puestos de trabajo formales, legitimados y bien remunerados» (p. 216).

Esta estrategia significa un intento por lograr la inclusión, por anular las desigualdades derivadas del desempleo. Sin la existencia del sector informal, el desempleo, el hambre, la desigualdad y la criminalidad serían mucho mayores. Sin embargo, como señala Reygadas (2008), tampoco hay que idealizar al sector informal, en él: «predominan las adversidades, los riesgos y las malas condiciones de trabajo, ofrece nulas o muy pocas prestaciones a quienes trabajan en él, la ilegalidad y el subregistro facilitan el abuso y la corrupción. Y lo más grave es que no es suficiente para afrontar la pobreza» (p. 216).

Visto desde fuera, «el sector privado de los pobres» (el reino de la exclusión social y la pobreza) está creciendo a un ritmo sorprendente, y está poniendo a prueba a los gobiernos nacionales (Kruijt y Koonings, 1999).

Para Luis Reygadas (2008), la delincuencia es también un recurso frente a la exclusión. No todas las actividades informales son criminales, muchas de ellas tienen orígenes totalmente diferentes y son realizadas por personas que no están excluidas. Pero en sectores con muy pocas oportunidades de empleo digno y bien pagado, algunos optan por incorporarse a actividades delictivas que les permitan ganar dinero rápido y, en ocasiones, les brinden prestigio y reconocimiento. Entre algunas de estas actividades está la venta de productos ilegales, el robo y el comercio de drogas (Cardoso *et al*., 2003; Reygadas, 2008).

Pero de acuerdo con Reygadas (2008), esta alternativa es un recurso contradictorio y, casi siempre, contraproducente: el acceso rápido a riquezas de origen ilegal viene acompañado, la mayoría de las veces,

«de la multiplicación de riesgos y de una espiral de violencia, que en muchos casos desemboca en riñas, en la cárcel o en la muerte» (p. 217).

Finalmente, Reygadas (2008) destaca en su análisis que los agentes no viven la desigualdad de manera pasiva, sino que intentan revertirla de diferentes formas: «la criminalidad puede ser una de esas formas, independientemente de que sus resultados sean contradictorios y contraproducentes. Constituyen una forma de expropiación que no está legitimada a los ojos de la mayoría de la sociedad, pero quienes participan en ella construyen diferentes justificaciones y legitimaciones para respaldarla» (p. 218).

Conclusión

México arrastra, sobre todo a partir de los gobiernos de corte neoliberal, con una condicionante estructural y una violencia sistémica que han agravado las desigualdades históricas y han ensanchado los niveles de pobreza de manera ascendente. En ese rubro, el crecimiento económico se ubica a la saga y como un instrumento de violencia en la región latinoamericana. Particularmente a nivel de inversión social, México se encuentra rezagado, ya que, junto a Perú y Colombia, se ubica como uno de los países con menos gastos sociales de lo que se podría esperar respecto a su producto interno bruto (PIB).

A su vez, «la desigualdad de ingreso en México parece más baja ahora que en 1950 y 1963 (del 50-55 en ese entonces al 45 actualmente)» (Therborn, 2016, p. 196). Por otra parte, a nivel regional, Ciudad Juárez ha resultado ser una víctima de dos problemáticas coyunturales que se conjuntan: tanto de la crisis de violencia social que se vivió en el período de 2008 a 2012 –y que hoy día en el rubro de asesinatos repunta gradualmente–, como de lo que parece ser el estancamiento del «modelo maquilador». Hay que remarcar que para el caso de Chihuahua, el índice de desarrollo humano (IDH) del año 2015 se encuentra por debajo de la media nacional, en el lugar número 20, siendo la Ciudad de México, Nuevo León y Sonora las entidades que encabezan la lista. En el caso de Chihuahua, su nivel es comparable al de Perú (PNUD, 2015).

A su vez, la tasa de crecimiento del IDH para Chihuahua, de 2008 a 2012, correspondió al penúltimo lugar nacional, y en cuanto a la tasa de crecimiento del índice de salud (IS) ocupó el último lugar con -0.7 por ciento y -1.93 por ciento. La diferencia que guardan entre entidades a nivel nacional en algunos casos es abismal, como en los siguientes ejemplos:

> las entidades que tardarían más de un siglo en tener un nivel de (IDH) similar a la Ciudad de México son Baja California Sur y Sinaloa en el año 2136, y Nayarit en el 2152. Chihuahua, con una tasa de crecimiento anual de 0.15 por ciento y en la posición relativa 19 en 2012, tardará 200 años en igualar el nivel de bienestar la Ciudad de México (PNUD, 2015).

Como puede verse en estos ejemplos, los retos que México enfrenta para alcanzar un desarrollo igualitario son enormes y muy heterogéneos.

De esta manera, las distintas formas de exclusión social, el aumento de la precariedad laboral y la profundización de la desigualdad delinean un panorama propicio para el vínculo de pobreza y delincuencia, así como un aumento de la anomia, alicientes, a su vez, del desarrollo de esferas de paralegalidad y del florecimiento de la industria de la protección de lo informal y lo no legal.

Dentro de este contexto, se explica en parte el ascenso notorio de los índices de criminalidad a nivel nacional, regional y local. Una de las líneas de trabajo que se presentan para el futuro, será revisar cómo se delinea el estancamiento y la falta de oportunidades entre los obreros en condición de vulnerabilidad y las personas con bajo nivel educativo, la mala salud y la muerte prematura en oposición al horizonte vital de las élites económicas y políticas que dominan el país, para las cuales éste va extendiéndose.

Referencias

Balderas, J. (2002). *Mujeres, antros y estigmas en la noche juarense*. Ichicult.

Balderas, J. (2012). *Discursos y narrativas sobre violencia, miedo e inseguridad en México: El caso Ciudad Juárez* (tesis doctoral). Universidad de Leiden, Países Bajos.

Bauman, Z. (2005). *Vidas desperdiciadas: La modernidad y sus parias*. Paidós.

Caldeira, T. P. (2007). *Ciudad de Muros*. Gedisa.

Cardoso, M. J., Amorim, P. R. y Sachsida, A. (2003). *Criminalidade e desigualdade social no Brasil*. IPEA.

Castel, R. A. (2001). Empleo, exclusión y las nuevas cuestiones sociales. En *Desigualdad y globalización. Cinco conferencias* (pp. 15-24). UBA/Manantial.

Castel, R. A. (2010). *El ascenso de las incertidumbres: Trabajo, protecciones, estatuto del individuo*. FCE.

CNN México. El 11-S y la violencia son producto de la desigualdad social: Dalai Lama. (10 de septiembre de 2011). *Expansión*. https://expansion.mx/mundo/2011/09/10/el-11-s-y-la-violencia-son-producto-de-la-desigualdad-social-dalai-lama

Gallino, L. (1995). *Diccionario de sociología*. Siglo XXI.

Kessler, G. (2009). *El sentimiento de inseguridad. Sociología del temor al delito*. Siglo XXI.

Kruijt, D. y Koonings, K. (1999). *Societies of Fear. The Legacy of Civil War, Violence and Terror in Latin America*. Zed Books.

Massé, C. (2009). Estado de bienestar y derechos sociales: Una introducción. En J. Arzate, C. Massé y N. Arteaga (coords.), *Instituciones del bienestar y gestión de la precariedad: Una mirada interdisciplinaria* (pp. 5-19). Porrúa/UAEM.

Miranda, J. C. (22 de junio de 2011). Pobreza y desigualdad, temas pendientes en México: PNUD. *La Jornada*. http://www.jornada.com.mx/2011/06/22/economia/032n1eco

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2015). *Índice de Desarrollo Humano para las entidades federativas, México 2015*. Autor. https://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/library/poverty/indice-de-desarrollo-humano-para-las-entidades-federativas--mexi.html

Reygadas, L. (2008). *La apropiación: Destejiendo las redes de la desigualdad*. Anthropos/UAM.

Schwartz, C. R. y Mare, R. D. (2005). Trends in Educational Assortative Marriage from 1940 to 2003. *Demography*, *4*(42), 621-646.

Therborn, G. (2016). *Los campos de exterminio de la desigualdad*. FCE.

Thoumi, F. (2004). ¿Por qué algunos países producen drogas? *Arenas: Revista Sinaloense de Ciencias Sociales*, *15*, 5-19.

Vite, M. A. (2009). La sustitución de la función social por la función punitiva en México. En J. Arzate, C. Massé y N. Arteaga (coords.), *Instituciones del bienestar y gestión de la precariedad: Una mirada interdisciplinaria* (pp. 18-37). Porrúa/UAEM.

Žižek, S. (2009). *Sobre la violencia. Seis reflexiones marginales.* Paidós.

La disputa simbólica en torno al mando único de la seguridad pública en México

Nelson Arteaga Botello

Introducción

Durante los sexenios de los entonces presidentes de México: Felipe Calderón (2006-2012) y Enrique Peña (2012-2018) se desató una discusión en torno a la pertinencia de establecer el mando único policial en México, con sus posibles efectos tanto positivos como negativos. Los argumentos se caracterizaron por el uso de prejuicios que, combinados con conocimientos desarrollados desde la experiencia policial y los trabajos académicos al respecto, generaron una serie de discursos en los que es difícil establecer un criterio definido y claro de las implicaciones del mando único.

Este texto no es una contribución más al debate sobre esta propuesta –es difícil aportar mucho más de lo que ya se ha dicho–, sino un análisis de la discusión desde un punto de vista distinto: considerar qué nos dice el debate sobre el mando único, como sistema simbólico, acerca de la forma en que se significa el poder político en México. Un poder construido a partir de narrativas que pretenden expresar los principios que guían a la autoridad gubernamental en materia de seguridad pública –donde se dramatizan tensiones, expectativas y miedos– y que al mismo tiempo refieren a aquellos factores –reales o

imaginarios– que se supone representan una amenaza a la autoridad y a sus capacidades para frenar la inseguridad. Uno de los elementos relevantes de estas narrativas son las posibles soluciones a dichas amenazas y la manera en la que el poder las enfrenta (Arteaga, 2004; Arteaga y Arzuaga, 2015). Así, las narrativas sobre el mando único son mecanismos cognitivos y conativos que encuadran y justifican los espacios de intervención de la autoridad.

De esta manera, el debate alrededor de la propuesta de establecer el mando único policial en México podría entenderse como una narrativa donde se categorizan actores, relaciones, situaciones e instituciones en función de la supuesta capacidad que tienen para desestabilizar o garantizar la seguridad pública. El capítulo sigue una técnica de investigación narrativa, reconocida en la familia de los métodos cualitativos, que aún está en pleno desarrollo. Sobre la particular técnica de investigación, se reconoce que

> el territorio de la investigación narrativa no cuenta con fronteras rígidamente definidas, ya que más bien se caracteriza por la intersección disciplinaria, sus proponentes la consideran epistemológicamente como una manera diferente de conocer el mundo. Es decir, a diferencia del quehacer tradicional de las ciencias sociales, el narrar o contar historias no es sólo un elemento más en todo el proceso de investigación, sino que, para esta vertiente, se constituye en «un método de investigación» (Blanco, 2011, p. 138).

Analizar algunos de los debates desde esta perspectiva pone de relieve la forma en cómo el gobierno se representa a sí mismo de forma simbólica ante sus propios empleados y ante los ciudadanos (Mitchell, 2015), pero también permite observar cómo se construye simbólicamente al Estado (Gupta, 2015). Por tanto, el presente capítulo analiza los discursos que se han construido desde el punto de vista de líderes que inciden en la opinión pública con respecto a la última propuesta de construcción del mando único en el país, en la cual se discuten argumentos a favor y en contra que apuntan a los motivos de ciertos actores, a la disfuncionalidad institucional y a las deficientes relaciones que derivarían o no de la puesta en operación del mando único.

Motivos, relaciones e instituciones refieren a las tres esferas de sentido, a partir de las cuales se construyen los sistemas de clasificación de lo social (Alexander, 2006). En la esfera de los motivos se tipifica si las inspiraciones que están detrás de los actores derivan de procesos libres y autónomos o son el resultado de fuerzas que los controlan y manipulan. En la esfera de las relaciones, por otro lado, se categoriza el tipo de vínculos que construyen dichos actores: si son abiertos, críticos y francos; o cerrados, discrecionales y estratégicos. En la esfera de las instituciones se registra, finalmente, el espacio donde los actores están inscritos: si se regulan por reglas y normas, si son incluyentes e impersonales o, por el contrario, si predomina su uso discrecional, las lógicas de exclusión y las relaciones personales.

Lo que se busca en este capítulo es, por tanto, ubicar estos sistemas de clasificación social en el discurso sobre el mando único, como apelaciones de sentido orientadas a dar cuenta de los déficits de acción de la autoridad en los tres ámbitos de gobierno, y las acciones que deben seguirse para revertirlos.

Es así que el debate sobre el mando único proyecta cómo las distintas voces de líderes de corrientes de opinión, publicadas en medios de comunicación, trataron de caracterizar o tipificar la autenticidad o verosimilitud de quien impulsó la puesta en operación de dicho mando. Refleja, en última instancia, un campo de batalla simbólico: una confrontación entre sentimientos y emociones encontrados que se expresan a través de narrativas de categorización y tipificación sobre un tema en disputa dentro de la opinión publicada.

Después de la presente introducción, el capítulo se divide en cuatro partes. Abre con una breve historia sobre los antecedentes del mando único, desde la propuesta de coordinación institucional impulsada originalmente en los gobiernos de los entonces presidentes Ernesto Zedillo (1994-2000) y Vicente Fox (2000-2006), hasta su cristalización como tal durante los gobiernos de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) y de Enrique Peña Nieto (2012-2018). La segunda parte del capítulo expone que la manera en la que se articula la actuación de la policía justifica el avanzar hacia el mando único. En la tercera parte, con el objetivo de resaltar las lógicas discursivas

del debate, se dan a conocer los argumentos a favor y en contra del mando único, a través del análisis del contenido de las publicaciones realizadas por líderes de opinión en medios nacionales, las cuales inciden en la formación de la opinión pública acerca del tema.[1] En la cuarta parte, se analiza el campo de disputa acerca del mando único: no es el territorio, la lucha contra la corrupción o los carteles lo que prevalece de fondo, sino una redistribución del poder político a través del control de la policía en los municipios y las entidades federativas. Finalmente, se desarrolla la conclusión.

La coordinación policial: breve historia de una idea

Hacia finales del siglo XX, secuestros, robos, violencia, narcotráfico, asesinatos de líderes políticos, entre otros factores, obligaron al gobierno federal a presentar a la ciudadanía una serie de acciones concretas que culminaron con la publicación de la ley general que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en la cual se señaló que la coordinación entre distintas organizaciones policiales era necesaria para frenar el incremento de violencia y para establecer las condiciones de un proyecto a largo plazo en materia de seguridad pública. De acuerdo con dicha ley, de 1995: «la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán […] para establecer un sistema nacional de seguridad pública» (art. 9), ya que se pretendía expandir «las bases de coordinación entre […] [ellos] en materia de seguridad pública» (Ley general que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 1995, art. 1).

[1] Se siguió a diversos autores de columnas en medios de comunicación, como René Delgado, Sergio Sarmiento, Gabriela Cuevas, Guillermo Valdez, entre otros, quienes forman en conjunto distintas corrientes de pensamiento que inciden en la opinión pública y son sinónimo de opinión pública. Se revisaron las notas periodísticas de cinco medios impresos durante los tres primeros meses del año 2016 –*Reforma, El Universal, Excélsior, La Jornada* y *Milenio*–, cuando se presentó el tema del mando único como una opción ante el asesinato de la alcaldesa de Temixco, Morelos, a manos de supuestos miembros del crimen organizado.

El mismo día que se presentó la ley, el entonces presidente de la república, Ernesto Zedillo, señaló que, en la medida en que se restableciera dicha coordinación, se podría resarcir el descuido que el gobierno federal había tenido hacia el equipamiento y capacitación de las distintas policías del país en los tres ámbitos de gobierno. Las propuestas y acciones que se pusieron en marcha a partir del decreto de ley y el Consejo se vieron cuestionadas casi tres años después por una nueva crisis de inseguridad, por lo que el 26 de agosto de 1998 se puso en marcha la Cruzada Nacional Contra el Crimen y la Delincuencia (CNCCD), la cual incluía el diseño de un Plan Nacional de Seguridad Pública (PNSP). Una de las declaraciones centrales del presidente Ernesto Zedillo, el día de la presentación de la cruzada, fue el reconocimiento del fracaso de las medidas tomadas para abatir la violencia. Textualmente señaló: «Fallamos, pero no fracasaremos contra el crimen» (Vargas y Gil Olmos, 1998, s. p.). La CNCCD hizo referencia a la necesidad de garantizar la coordinación de las instancias gubernamentales, de generar vínculos de trabajo con la ciudadanía y de reforzar las instituciones de seguridad pública.

El diagnóstico que se presentó el día en que se anunció la CNCCD señaló el escaso número de agentes del Ministerio Público, de policías y jueces dedicados a la procuración y administración de la justicia; la deficiente capacitación del equipo que imparte y administra la justicia; los bajos salarios y las insuficientes prestaciones que han provocado corrupción y colusión con la delincuencia; el atraso tecnológico en materia de informática, sistemas de inteligencia anticrimen, comunicación y tácticas operativas y de investigación; los escasos recursos financieros; el marco jurídico desactualizado, tanto en la aplicación de penas más severas como en la facilitación de la procuración y administración de justicia; la insuficiente coordinación de los cuerpos de seguridad; y, por último, la escasa participación de la ciudadanía para enfrentar el delito.

En los primeros años del gobierno de Vicente Fox, se planteó que el problema de la inseguridad estaba en la falta de equilibrio de funciones y atribuciones de los ámbitos de la acción gubernamental (Benítez, 2008). Al respecto se señalaba: «En regímenes anteriores el

diseño y la instrumentación de las políticas públicas del gobierno federal carecían de una perspectiva integral, lo cual reflejaba una insuficiente coordinación y falta de congruencia interinstitucional» (Plan Nacional de Desarrollo [PND] 2001-2006, 2001, p. 128). Desde la perspectiva incluida en el PND 2001-2006, esto se debía a que el gobierno anterior se preocupaba más por mantener el poder (Sánchez, 2011). Incluso, la seguridad era entendida más como una estrategia para garantizar la continuidad del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en el gobierno que a una política para proteger la vida y los bienes de los ciudadanos (Benítez, 2009). El gobierno de Fox apuntó entonces a destacar que uno de los factores que permitía el crecimiento de los delitos y las organizaciones criminales se encontraba en la deficiente coordinación entre las instancias gubernamentales, que derivaba en cierta incapacidad institucional para profesionalizar a los cuerpos policiacos (Aguiar, 2006).

El gobierno de Felipe Calderón envió, en el 2010, una propuesta de reforma constitucional al Poder Legislativo con el fin de crear el mando único policial (Astorga, 2015), el cual preveía 32 jefes policiacos subordinados a los gobernadores de cada entidad federativa (Ramos y González, 2010). El argumento del Poder Ejecutivo para respaldar esta iniciativa era que la debilidad institucional de los municipios fragilizaba su capacidad para enfrentar el crimen común y organizado; más aún, las policías municipales eran más proclives a corromperse debido a sus bajos salarios y a su falta de profesionalización (Patiño, 2016). Sin embargo, su propuesta no generó consensos, ya que el PRI y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) se opusieron a la propuesta, argumentando que la simple construcción del mando no haría posible frenar los procesos de corrupción y se violarían las capacidades gubernamentales de los municipios (Cárdenas, 2019). En este sentido, la propuesta de Calderón se desvaneció de la agenda pública (Hernández, 2015).

Cuando Enrique Peña arribó al poder, su primer compromiso fue el de atender el problema de la seguridad pública. Por ejemplo, en su discurso de toma de protesta como presidente de la República, señaló que la única forma para que México viviera en paz era a través del combate

al delito, pero no sólo haciendo uso de la fuerza. Esto implicaba, desde su mirada, la necesidad de que el Estado emprendiera una política para reconstituir el tejido social mediante el combate a las adicciones, el rescate de espacios públicos y la promoción de proyectos productivos.

Consideró apoyar también la ley de víctimas, tal y como fue aprobada en meses anteriores por el Senado. De igual forma, prometió que su gobierno iba a trabajar para impulsar la creación de una Gendarmería, así como una reforma constitucional que permitiera contar tanto con un código penal único, como con uno de procedimientos penales de aplicación nacional.

Se destaca que la Gendarmería se constituyó, en el gobierno del presidente Peña, como una división de la recientemente extinta policía federal. No logró consolidarse como una fuerza que coordinara las tareas en la materia. La policía federal desapareció en 2019 para abrir paso a la Guardia Nacional, como un esfuerzo por el resolver el grave problema de inseguridad pública. La creación de este cuerpo de seguridad parte de la premisa de reconocer la disputa de territorios, por lo que es preciso reconocer que «la Guardia Nacional no apuesta por el fortalecimiento institucional ni mucho menos por el control o contrapeso que genere una clara rendición de cuentas» (Hernández y Romero, 2019, p. 102).

La articulación de la seguridad pública: una justificación

El PND 2012-2018 decía que la inseguridad respondía a ciertos desfases legislativos importantes –particularmente a la carencia de regulación de las fuerzas armadas en materia de seguridad y a un deficiente sistema de justicia penal– (Niño y Botero, 2015). Dichos desfases han contribuido de manera significativa en el deterioro de la impartición «pronta, expedita e imparcial» de la justicia. El diagnóstico incluyó otros temas que han sido suscritos en sexenios anteriores, como corrupción, faltas al debido proceso, opacidad, saturación y dilación en la acción de las autoridades.

Para solucionar estos problemas, el PND 2012-2018 recurrió a propuestas que han aparecido otras veces, y que al día de hoy se podría

decir que forman el marco de la tradición narrativa sobre el tema de la seguridad pública: fomentar la participación ciudadana –a través del diálogo concertado y basado en consensos–, e impulsar la profesionalización, coordinación y colaboración entre instancias gubernamentales, lo cual debe soportarse en adecuados servicios de inteligencia y tecnologías de vigilancia.

Los acontecimientos en Iguala, Guerrero, en 2014 –que generaron una crisis de legitimidad al gobierno federal en materia de seguridad pública–, obligaron, aunque tardíamente y después de una enorme presión social, a presentar una propuesta en materia de seguridad pública (Alonso y Alonso, 2015). En lo que el entonces presidente Peña denominó el Decálogo de la Seguridad Pública, se resaltó la necesidad de implementar mandos únicos estatales –en la lógica de la propuesta que años atrás había impulsado Calderón en su mandato–, con el fin de frenar la impericia y debilidad institucional de las policías municipales. La iniciativa fue enviada al Legislativo y entró en un proceso de discusión y olvido hasta que, a finales de 2015, fue de nuevo objeto de discusión debido al impacto que generó en la opinión pública el asesinato de la alcaldesa del municipio de Temixco, en Morelos (Arteaga, 2009; Tonantzin, 2016). Su muerte a manos de grupos del crimen organizado, y en el momento en que se debatía sobre los acuerdos para garantizar la continuidad del mando único en dicho estado, generó una discusión amplia que colocó de nuevo el tema en la agenda política nacional.

Como en otras ocasiones, la propuesta del mando único apareció después de un evento importante en términos de seguridad pública y originó una disputa particular sobre su significado, tanto para el ejercicio del principio municipalista, como por las implicaciones de control político que podrían suscitarse en cada entidad federativa. Para algunos líderes de opinión, la polémica que se ha generado en torno al mando único refleja la polarización que existe en el país cuando se tocan ciertos temas clave, y es precisamente la intensidad de esa polémica la que genera un cierto temor a continuar con el debate.

En este sentido, algunos creen que es una discusión imposible en la medida en que esconde detrás de sí una serie de intereses partidistas

(Buendía, 2016b); otros más piensan que en realidad los partidos políticos no saben el modelo de policía que el país requiere y que, por tanto, lo único necesario es llegar a consensos (Buendía, 2016a). Como ya se mencionó líneas arriba, este capítulo trata de mostrar que, además de ser un problema de consensos, de definición del tipo de policía que se requiere, la discusión del mando único en seguridad pública apela a una serie de códigos que dicen algo sobre la disputa simbólica por el poder en México.

El campo de disputa

Mientras que la disputa por el desarrollo de una estrategia basada en la Guardia Nacional se basa en el control de territorios, aquella desatada por la implementación del mando único es simbólica y está contenida en las arenas del control del poder político. Lo que suscriben los defensores del mando único en seguridad pública implica algo más que sumar las policías locales; incluye también la creación de una nueva policía gestionada a partir de «mandos únicos» –centralizados operativamente hablando–, con un margen de autonomía en ciertos municipios y con capacidad real de garantizar la seguridad ciudadana. Esto siempre debe hacerse articulando los mandos estatales con la policía federal (Fernández, 2016b). El objetivo de una propuesta de este tipo, según sus defensores, es evitar la fragmentación de mandos, dejar atrás la diversidad de protocolos, garantizar la capacitación de la policía y la cobertura de amplios territorios. Con ello se pretende reducir la desconfianza de la población en los cuerpos de seguridad y evitar la infiltración del crimen organizado en las filas de las policías municipales (Sánchez, 2016; Zamora, 2016).

Sin duda, este último argumento es el que más se repite entre los defensores del mando único: que el eslabón más débil de la cadena institucional del país, no sólo en materia de seguridad pública, se encuentra en el municipio (Revueltas, 2016a). Como prueba de esto, se recurre, a guisa de ejemplo, al asesinato de la alcaldesa de Temixco. Esta es una referencia para quienes defienden el mando único, porque para ellos muestra cómo al crimen organizado le va bien que no exista

un mando único, ya que le facilita el control de los territorios municipales y le permite corromper o matar a las autoridades locales (Cárdenas, 2016). Indican, por ejemplo: «a los criminales organizados les disgusta el Mando Único en Morelos» (Zuckermann, 2016, s. p.).

De hecho, en Morelos, según afirman los defensores del mando único, estaba funcionando esa coordinación hasta que, con el cambio de poderes, el crimen organizado presionó para evitar que se ratificara el convenio de coordinación por parte de las autoridades locales (Zuckermann, 2016). De esta manera, algunos defensores de la propuesta señalan dramáticamente que «si no se llega a legislar en la materia tendremos que enterrar más presidentes municipales» (Fernández, 2016a, s. p.) o, por otro lado, la sociedad tendrá que acostumbrarse a que sus policías corruptas, junto con sus alcaldes, institucionalicen relaciones con el crimen organizado, como señalan algunos que sucede en la ciudad de Acapulco (Ojeda, 2016). Así, la centralización de esfuerzos se pondera como un mecanismo claro y definido para acabar con el control del crimen organizado sobre las fuerzas de seguridad en los municipios más débiles, y para reforzar el trabajo de coordinación que se viene haciendo en aquellos lugares donde las policías funcionan de manera adecuada (Fernández, 2016a; Ojeda, 2016; Zuckermann, 2016).

Para los que apoyan esta propuesta, el mando único es la vía para terminar con la inseguridad en un contexto donde las policías locales son incapaces de enfrentar al crimen o de resistir a la seducción de su poder económico. En el pasado, cuando estos escenarios de violencia no existían, las policías municipales podían hacer su trabajo de forma adecuada. Hoy eso ya no es posible. La única forma de evitar este nuevo contexto es a través del control, el orden y la coordinación de las policías a través de un mando centralizado (Martí, 2016). Con ello no sólo se evita la erosión de las instituciones municipales, sino que se garantiza la seguridad de todo el país (Barbosa, 2016a).

No obstante, advierten sus defensores, el proyecto requiere mecanismos muy definidos y claros de implementación con el fin de evitar la reproducción de prácticas corruptas y la coalición de las policías estatales con el crimen organizado (Becerra, 2016).

El mando único es una solución en tanto garantice que quedarán fuera los elementos corruptos y que las policías estatales no acabarán generando mecanismos de coerción política y corrupción proclives por su dependencia a las instancias de gobierno estatales (Revueltas, 2016b). De hecho, hay quien afirma que esta propuesta no es más que la continuación del proyecto impulsado en su momento por Ernesto Zedillo, a finales del siglo pasado, que a los gobiernos de la transición no les interesó. Se entiende, por tanto, que el regreso del PRI a Los Pinos permite colocar de nueva cuenta este proyecto en la agenda política, garantizando así la coordinación de esfuerzos y el diseño de una política de Estado en materia de seguridad pública. Como señala uno de los mayores defensores y operadores del mando único –el encargado de la policía estatal de Morelos–: «las policías municipales no son mejores, son débiles e incapaces, no profesionales, no pueden depurarse, se requiere un mando único estatal porque he tenido éxito con ello» (Capella, 2016, s. p.).

Los discursos que se oponen a la creación del mando único señalan como falsa la afirmación de que las policías municipales son inherentemente corruptas a diferencia de las policías estatales o federales. Sólo algunos mandos únicos, apunta este argumento, funcionan de manera adecuada en los 16 estados, en donde opera esta modalidad de policía (Zamora, 2016). De esta manera, la mala reputación de las policías, sostienen los detractores del mando único, es transversal a los tres ámbitos de gobierno y no se puede suscribir sólo al orden municipal (Jaime, 2016).

Para ejemplificar esto, la mayoría de los líderes de opinión publicada en medios de comunicación llaman la atención sobre lo que está pasando en los estados de Veracruz y Guerrero. Particularmente en este último, se enfatiza que el mando único ya operaba cuando los estudiantes de la normal de Ayotzinapa, Guerrero, fueron secuestrados y desaparecidos en Iguala (Buendía, 2016a; Buendía, 2016b).

A decir de los opositores al mando único, lo que hay detrás de la propuesta es la intención de algunos gobernadores por establecer un mecanismo de presión y poder hacia las instancias locales (Elizondo, 2016). Esto es palpable, según algunos, en el caso del conflicto entre

el gobernador de Morelos y algunas alcaldías de esa entidad. Sin embargo, el mando único significa abrir el camino al gobierno federal para hacerse del control político y presupuestal de los municipios del gobierno en turno, todo ello con vista a garantizar al PRI una base política para las elecciones en cada entidad federativa (Bartlett, 2016; Bátiz, 2016). Desde esta posición, hay intereses escondidos detrás de la propuesta de mando único que apuntaron a generar un cambio en la distribución del poder, básicamente en detrimento del poder local y en beneficio de las instancias estatales y federales. En este orden de ideas, algunos columnistas han sugerido que el mando único debe entenderse en la lógica de la exigencia de Estados Unidos por garantizar su seguridad nacional, allende su territorio. Las 32 corporaciones de policías, controladas por el gobierno federal o los gobiernos estatales, favorecen las capacidades de intervención del país del norte, mermando los controles de la soberanía de México en materia de seguridad pública (Bartlett, 2016).

Sin embargo, algunos detractores de la propuesta han sido menos radicales. Consideran que la propuesta del entonces presidente fue una respuesta inmediata, por lo tanto, de carácter mediático y poco razonada, para afrontar de alguna manera la crisis de seguridad frente a los hechos de Iguala, donde desaparecieron los 43 normalistas de Ayotzinapa (Herrera-Lasso, 2016).

En ese sentido, la propuesta presidencial es poco seria, aunque el gobierno federal insista en que reformando la ley cambiará la realidad (Vargas, 2016). Así mismo, los críticos del mando único consideran que es mejor establecer una política de fondo que permita evitar los procesos de abuso de la autoridad y la corrupción –en las policías municipales, estatales y federales– (Chávez, 2016).

Desde este punto de vista, el problema no es la centralización de los mandos locales, sino la falta de castigos para aquellos policías que caen en la corrupción, ya que hay experiencias donde existe una enorme cantidad de organismos policiales y su coordinación es eficiente (Beltrán Del Río, 2016). Es necesario, además, dignificar sus condiciones de vida y establecer mecanismos permanentes de profesionalización (Morera, 2016; Salinas, 2016). Las críticas en este tenor

apuntan a enfatizar que el problema de las policías radica más en la forma en cómo están gobernadas y organizadas, y no tanto en el tipo de mando que puedan tener (Barbosa, 2016b). Además, si no se tiene una visión integral –con una reforma del sistema judicial y penitenciario–, el mando único traerá consigo más corrupción y autoritarismo.

Con todo, las visiones críticas al mando único plantean que ésta puede ser una opción en casos de crisis claras de inseguridad o cuando lo ameriten las condiciones sociales y administrativas de los municipios. Algunos analistas sugieren que la implementación del mando único debe depender, por ejemplo, del tamaño de las poblaciones de los municipios. No obstante, en condiciones normales, habría que establecer un principio de subsidiariedad: donde la policía municipal funcione bien, que no intervenga una instancia superior para su control.

Esto debería ser así porque no todo lo municipal es malo ni lo estatal bueno, es necesario analizar cada contexto a detalle (Valdés, 2016). Si se establece el mando único sin ningún tipo de criterio de discriminación, lo que podría suceder es que la supuesta corrupción de las policías municipales sería sustituida por una «corrupción única» (Bravo, 2016). En otras palabras, sugieren los críticos del mando único, puede presentarse un trasvase de la corrupción de los mandos municipales a los estatales, como ya ocurre en ciertas entidades federativas –teniendo el crimen organizado un espacio estatal entero para negociar–.

Pedir el mando único no implica que se esté a la altura de solicitarlo y manejarlo (Cuevas, 2016). Por tanto, resulta paradójico que se pida a veces su implementación cuando no hay gobierno en las instancias estatales.

Del eslabón débil a la cadena de mando

La disputa por el mando único en México se expresa a partir de la tipificación o caracterización que se hace desde los medios de comunicación, a través de líderes de opinión que inciden en la opinión pública, acerca del gobierno federal, estatal y municipal, con respecto a los motivos, relaciones e instituciones que respaldan o cuestionan la puesta en marcha del mando único.

Quienes apoyan la operación del mando único suponen que las autoridades municipales son, en el mejor de los casos, débiles e incapaces y, en el peor de los casos, indolentes y corruptas. Parten del supuesto de que son controladas por instancias extrainstitucionales. En otras palabras, que son actores heterónomos y, por tanto, carecen de los elementos constitutivos mínimos para ser imaginados como actores válidos y auténticos para enfrentar la inseguridad. En este sentido, las relaciones que establecen con otras entidades gubernamentales, particularmente del orden estatal y federal, se hacen desde la opacidad, el engaño, la discrecionalidad, y a partir de estrategias impulsadas por su particular interés y el de ciertos grupos, todo ello en oposición a los intereses públicos. Esto significa que las instituciones policiales, que se construyen desde el ámbito municipal, se caracterizan por el uso discrecional del poder, las lógicas de exclusión y las relaciones personales.

A partir de este argumento, los defensores del mando único dibujan y caracterizan a las autoridades estatales y federales como actores impermeables a la corrupción, como profesionales de su área, capaces de poder desarrollar mecanismos coordinados y modélicos de actuación policial. El mando único proporciona, en este sentido, procesos racionales de actuación que no están sujetos a fuerzas externas localizadas en espacios regionales o locales. Al parecer no hay nada por encima de estas autoridades que llegue a impactar su buen desempeño. Eso les permite desplegar relaciones abiertas, críticas y francas con sus pares, con otras autoridades y con la ciudadanía. Establecen claramente actuaciones auténticas que les permiten moverse a través de reglas y normas incluyentes e impersonales. En conclusión, aquellos que apelan a la necesidad de construir un mando único sugieren que es necesario contraponer al débil eslabón institucional una férrea y coordinada cadena de mando estatal.

Por otro lado, los que se oponen al mando, suponen que tanto las autoridades federales como estatales cuentan con motivos egoístas ligados a su necesidad de controlar, no sólo las instituciones policiales, sino las instituciones políticas de los municipios del país. Desde esta perspectiva, el mando único se ve más como un dispositivo de extracción

del poder desde las instancias supramunicipales. Por lo mismo, los detractores del mando único consideran que las relaciones que quieren establecerse desde el ámbito federal y estatal están marcadas por su opacidad y discrecionalidad; y opinan que la institución propuesta será regulada por normas y reglas excluyentes, personalizadas en las figuras de los gobernadores, en una primera instancia, así como en la Secretaría de Gobernación (Segob) en un segundo momento. La perciben como un mecanismo institucional excluyente, en el que las relaciones e intereses personales de las autoridades estatales y federales serán preponderantes sobre el interés público de los municipios.

Esto es lo que lleva a dicho sector de opinión a subrayar la necesidad de establecer, en primer lugar, cuáles policías municipales se encuentran funcionando bien antes de querer implementar un mando único. Indican que, cuando se detecte que hay deficiencias en el ámbito del gobierno municipal, entonces será necesario intervenir –pero construyendo al mismo tiempo mecanismos que a futuro lleven a la puesta en marcha de una policía municipal eficiente y honesta–.

En este sentido, se considera que las instituciones policiales no necesariamente tienen motivos oscuros o impulsados por fuerzas ligadas al crimen organizado. Piden categorizar caso por caso el tipo de vínculos que construyen los actores con otras instituciones encargadas de la seguridad pública y con la ciudadanía, así como identificar el espacio institucional donde los policías se encuentran inscritos. De alguna forma, su defensa de la policía municipal parte de entender las dinámicas locales antes de realizar una homologación bajo criterios establecidos desde el gobierno de las entidades y el poder federal.

Cada una de estas posiciones enfrentadas funciona a partir de un discurso o narrativa binaria en la que se establecen los referentes simbólicos relativos a la pureza o impureza de las lógicas de gobierno a nivel federal y estatal. Cada uno presenta, además, referentes empíricos para defender su posición. Los que están a favor del mando único señalan que los casos de Temixco y Acapulco son un buen ejemplo que justifica la necesidad de un mando único, mientras que aquellos que están en contra hacen referencia a las entidades de Guerrero y Veracruz. Por lo mismo, no sería adecuado concluir que dicho debate refleja la falta

de un proyecto definido de policía o las ideologías en pugna entre distintos partidos políticos. Más allá de esto, lo que este debate pone en juego no es sólo los conocimientos técnicos o una serie de lógicas estratégicas de poder –así como la disputa entre el poder local y el federal–, sino cómo se define la relevancia del poder local o federal en materia de seguridad pública en función de dos discursos: uno que opone la supuesta ineficiencia del poder local a la eficiencia del gobierno estatal y federal; otro que opone las intenciones de control del poder político frente a la capacidad municipal para desarrollar adecuadas políticas de seguridad pública.

Esto significa que la propuesta del mando único se encuentra atravesada, no por una lógica que se opone a la centralización, sino por la ponderación, a través de un discurso binario que califica unas veces como pura a la acción federal/estatal e impura a la de orden local, y otras veces como impura a la acción federal/estatal y pura a la de orden local. Esta caracterización depende en gran parte de quién ocupa en ese momento el campo de enunciación desde donde emana la propuesta. La polarización del debate sobre el mando único se despliega en función de las distintas caracterizaciones sobre la autenticidad o verosimilitud de quien impulsa la puesta en operación de dicho mando desde la Presidencia de la República. Es un campo de batalla simbólico en el que se confrontan sentimientos y emociones sobre la interpretación del sentido del mando único.

Conclusión

Mediante la selección de materiales publicados en medios de comunicación nacionales y su análisis a través de la técnica de la narrativa de la propuesta del mando único, durante el sexenio de Peña y los antecedentes encontrados en el sexenio de Calderón, es posible afirmar que las corporaciones municipales requieren ser fortalecidas en sus capacidades, pero uno de los obstáculos que hay para ello se ubica en la disputa simbólica acerca de quién detenta el mando único de la policía municipal y los términos bajo los cuales se ejerce ese poder policial.

La aportación que el capítulo hace a la presente obra se ubica justo en reconocer los factores políticos como elementos que se manifiestan más allá de los problemas técnicos de coordinación que aparecerán asociados a esta reforma para crear el mando único policial en México. Mientras que la disputa que existe en torno a la creación de la Guardia Nacional tiene su fundamento en la recuperación de territorios frente a cárteles mexicanos, el debate sobre la creación de un mando único de policía municipal tiene carácter eminentemente político.

Los posibles efectos observados, tanto positivos como negativos, en la discusión pública sobre el mando único en seguridad pueden ser vistos entonces como un juego de espejos que refleja una resignificación del poder en México. Por lo mismo, este capítulo invita a conocer la manera en que la opinión publicada en medios de comunicación nacionales da sentido y tipifica las acciones gubernamentales frente a ciertos contextos de inseguridad o crisis social.

De este conjunto de ideas, se concluye que el debate sobre el mando único es una figuración que dibuja los contornos simbólicos, bajo los cuales se definen ciertas disputas políticas, no territoriales, en el México contemporáneo.

Referencias

Aguiar, J. (2006). Las políticas de seguridad pública en América Latina: Policía, violencia y narcotráfico en México. *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, *81*, 115-121.

Alexander, J. (2006). *The Civil Sphere*. Oxford University Press.

Alonso, C. y Alonso, J. (2015). *Una fuerte indignación que se convirtió en movimiento: Ayotzinapa*. Universidad de Guadalajara.

Arteaga, N. (2004). *En búsqueda de la legitimidad: Violencia y populismo punitivo en México 1990-2000*. UACM.

Arteaga, N. (2009). Decapitaciones y mutilaciones en el México contemporáneo. *Espacio Abierto*, *18*(3), 463-486.

Arteaga, N. y Arzuaga, J. (2015). El rostro actual de las movilizaciones en la sociedad civil global. *Desacatos*, *48*, 74-91.

Astorga, L. (2015). *¿Qué querían que hiciera? Inseguridad y delincuencia organizada en el gobierno de Felipe Calderón*. Grijalbo.

Barbosa, M. (8 de enero de 2016a). Hacia el mando único. *Milenio*. https://www.milenio.com/opinion/miguel-barbosa/la-causa-lo-causado/hacia-el-mando-unico

Barbosa, M. (29 de enero de 2016b). Mando único o policía única, el falso debate. *Milenio*. https://www.milenio.com/opinion/miguel-barbosa/la-causa-lo-causado/mando-unico-policia-unica-falso-debate

Bartlett, M. (11 de febrero de 2016). Seguridad soberana, no impuesta. *El Universal*. https://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/articulo/manuel-bartlett/nacion/2016/02/11/seguridad-soberana-no-impuesta

Bátiz, B. (11 de enero de 2016). Mando único. *La Jornada*. https://www.jornada.com.mx/2016/01/11/opinion/017a2pol

Becerra, J. (1 de febrero de 2016). Mando único policial, sí, pero sin ocurrencias... *Milenio*. https://www.milenio.com/opinion/juan-pablo-becerra-acosta/doble-fondo/mando-unico-policial-si-pero-sin-ocurrencias

Beltrán Del Río, P. (9 de febrero de 2016). No es el Mando Único. *Excélsior*. https://www.excelsior.com.mx/opinion/pascal-beltran-del-rio/2016/02/09/1073881

Benítez, R. (2008). La seguridad nacional en la indefinida transición: Mitos y realidades del sexenio de Vicente Fox. *Foro Internacional*, *48*(1-2), 184-208.

Benítez, R. (2009). La crisis de seguridad en México. *Nueva Sociedad*, *220*, 173-189.

Blanco, M. (2011). Investigación narrativa: Una forma de generación de conocimientos. *Argumentos-Nueva Época*, *24*(67), 135-156.

Bravo, L. F. (4 de febrero de 2016). Mando Único: Corrupción única. *El Universal*. https://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/articulo/luis-felipe-bravo-mena/nacion/2016/02/4/mando-unico-corrupcion-unica

Buendía, J. (14 de enero de 2016a). Mando Único: País dividido. *Excélsior*. https://www.excelsior.com.mx/opinion/jose-buendia-hegewisch/2016/01/14/1068770

Buendía, J. (4 de febrero de 2016b). ¿Cómo evitar otro Ayotzinapa o Tierra Blanca? *Excélsior*. https://www.excelsior.com.mx/opinion/jose-buendia-hegewisch/2016/02/04/1072977

Capella, A. (11 de febrero de 2016). Defensa del mando único. *Reforma*. https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?__rval=1&urlredirect=https://www.reforma.com/aplicaciones/editoriales/editorial.aspx?id=81858&referer=--7d616165662f3a3a6262623b727a7a7279703b767a783a--

Cárdenas, J. (4 de enero de 2016). Rojo amanecer. *Excélsior*. https://www.excelsior.com.mx/opinion/jose-cardenas/2016/01/04/1066705

Cárdenas, R. (2 de febrero de 2016). Calderón lo propuso en el 2010 y el PRI rechazó el Mando Único Policiaco. *El Siglo de Durango*. http://www.elsiglodedurango.com.mx/noticia/642114.calderon-lo-propuso-en-el-2010-y-el-pri-rechazo-el-mando-unico-policiaco.html

Chávez, J. (6 de febrero de 2016). ¿Mando Único, o no? Esa no es la pregunta. *El Universal*. https://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/articulo/jorge-chavez-presa/nacion/2016/02/6/mando-unico-o-no-esa-no-es-la

Cuevas, G. (7 de enero de 2016). Mando Único, ¿responsabilidad única? *El Universal*. https://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/articulo/gabriela-cuevas/nacion/2016/01/7/mando-unico-responsabilidad-unica

Elizondo, C. (4 de febrero de 2016). Todo el poder a los gobernadores. *Excélsior*. https://www.excelsior.com.mx/opinion/carlos-elizondo-mayer-serra/2016/02/04/1072967

Fernández, J. (5 de enero de 2016a). Un 2016 sin respuesta: ¿qué policía queremos? *Excélsior*. https://www.excelsior.com.mx/opinion/jorge-fernandez-menendez/2016/01/05/1066869

Fernández, J. (7 de enero de 2016b). Mando Único y nuevo modelo policial. *Excélsior*. https://www.excelsior.com.mx/opinion/jorge-fernandez-menendez/2016/01/07/1067337

Gupta, A. (2015). Fronteras borrosas: El discurso de la corrupción, la cultura de la política y el estado imaginado. En P. Abrams, A. Gupta y T. Mitchell, *Antropología del Estado* (pp. 71-144). FCE.

Hernández, G. (2015). Análisis de la política de seguridad en México 2006-2012. *Política y Cultura*, *44*, 159-187.

Hernández, G. y Romero, C. (2019). La Guardia Nacional y la militarización de la seguridad pública en México. *URVIO-Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, *25*, 87-106.

Herrera-Lasso, L. (8 de enero de 2016). ¿Funciona el Mando Único estatal? *El Universal*. https://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/articulo/luis-herrera-lasso/nacion/2016/01/8/funciona-el-mando-unico-estatal

Jaime, E. (9 de enero de 2016). Policías: No es sólo una cuestión de mando. *Excélsior*. https://www.excelsior.com.mx/opinion/edna-jaime/2016/01/09/1067785

Ley General que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. *Diario Oficial de la Federación*, México, D. F., 11 de diciembre de 1995. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lgbcsnsp/LGBCSNSP_abro.pdf

Martí, A. (14 de enero de 2016). Mando Único: Definición urgente. *El Universal*. https://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/colaboracion/alejandro-marti/nacion/2016/01/14/mando-unico-definicion-urgente

Mitchell, T. (2015). Sociedad, economía y efecto del Estado. En P. Abrams, A. Gupta y T. Mitchell, *Antropología del Estado* (pp. 145-187). FCE.

Morera, M. E. (9 de enero de 2016). Los pleitos por el Mando Único. *El Universal*. https://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/articulo/maria-elena-morera/nacion/2016/01/9/los-pleitos-por-el-mando-unico

Niño, C. A. y Botero, N. (2015). Seguridad en México: Análisis de las líneas de acción del Plan Nacional de Desarrollo de Peña Nieto. En J. Ríos, M. Benito y A. Castillo (coords.), *La arquitectura de la violencia y la seguridad en América Latina* (pp. 122-146). Los Libros de la Catarata.

Ojeda, N. (24 de enero de 2016). Policía de caricatura. *Milenio*. https://www.milenio.com/opinion/nestor-ojeda/vuelta-prohibida/policia-de-caricatura

Patiño, D. (6 de enero de 2016). Mando Único policial, ¿pondría fin al crimen? [Video]. *CNN*. https://cnnespanol.cnn.com/video/cnnee-intvw-persp-maria-idalia-gomez-new-police-mexico/

Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. *Diario Oficial de la Federación*, México, D. F., 30 de mayo de 2001. http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=766335&fecha=30/05/2001

Ramos, J. y González, M. L. (7 de octubre de 2010). Calderón envía iniciativa para mando único. *El Universal*. https://archivo.eluniversal.com.mx/primera/35655.html

Revueltas, R. (4 de enero de 2016a). Plata o plomo para los alcaldes en México. *Milenio*. https://www.milenio.com/opinion/roman-revueltas-retes/politica-irremediable/plata-o-plomo-para-los-alcaldes-en-mexico

Revueltas, R. (7 de febrero de 2016b). Nuevos policías para cazar y atrapar a los de antes. *Milenio*. https://www.milenio.com/opinion/roman-revueltas-retes/la-semana-de-roman-revueltas-retes/nuevos-policias-para-cazar-y-atrapar-a-los-de-antes

Salinas, A. (3 de febrero de 2016). Mando Único sin autoritarismos corruptos. *Excélsior*. https://www.excelsior.com.mx/opinion/armando-salinas-torre/2016/02/03/1072760

Sánchez, J. C. (13 de enero de 2016). Desesperación. *Excélsior*. https://www.excelsior.com.mx/opinion/juan-carlos-sanchez-magallan/2016/01/13/1068511

Sánchez, V. (2011). La actual lucha del gobierno mexicano contra la delincuencia en la frontera con Estados Unidos. *Frontera Norte*, *23*(45), 97-129.

Tonantzin, P. (2 de enero de 2016). Comando ejecuta a Gisela Mota, alcaldesa de Temixco. *Excélsior*. https://www.excelsior.com.mx/nacional/2016/01/02/1066483

Valdés, G. (20 de enero de 2016). Error, desaparecer todas las policías municipales. *Milenio*. https://www.milenio.com/opinion/guillermo-valdes-castellanos/doble-mirada/error-desaparecer-todas-las-policias-municipales

Vargas, R. y Gil Olmos, J. (27 de agosto de 1998). Convocó el ejecutivo a iniciar la cruzada para abatir la delincuencia. *La Jornada*. https://www.jornada.com.mx/1998/08/27/convoco.html

Vargas, S. (7 de enero de 2016). Morelos, entre la inseguridad y los disparates. *La Jornada*. https://www.jornada.com.mx/2016/01/07/opinion/019a1pol

Zamora, A. (12 de enero de 2016). La hora del Mando Único Policial Estatal. *Excélsior*. https://www.excelsior.com.mx/opinion/arturo-zamora/2016/01/12/1068271

Zuckermann, L. (6 de enero de 2016). El amateur Cuauhtémoc Blanco no quiere perder poder. *Excélsior*. https://www.excelsior.com.mx/opinion/leo-zuckermann/2016/01/06/1067100

La implementación de dos programas federales del gobierno de México para la prevención social de la violencia y la delincuencia

Raúl Soto Zamora

Introducción

Desde la Revolución que transformó al país en las primeras dos décadas del siglo XX, no se había vivido en México una emergencia social con la pérdida de tantas vidas de forma violenta como sucedió de 2006 a 2016. Aproximadamente, 180 000 vidas se han perdido de manera violenta (Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2020) y esto ha dejado estragos de suma complejidad. Aunque el homicidio sea el indicador por excelencia para medir y comparar la seguridad en ciudades y naciones, existen otros fenómenos de violencia y delincuencia que impactan a la población en su seguridad personal y patrimonial. Esta situación vulnera el desarrollo humano y el desarrollo económico de regiones completas.

El secuestro, la extorsión, la desaparición forzada y, por supuesto, la violencia ejercida por el Estado mismo, entre otros, son fenómenos de alto impacto que, con una súbita rapidez, llevan a generar una percepción de inseguridad y una alta victimización en los ciudadanos.

A partir de 2007, y aun hasta 2019, la situación de violencia y delincuencia en México ha marcado una tendencia en aumento –un aumento sin precedentes–, por lo que la inseguridad se ha constituido como uno de los principales temas de preocupación de los mexicanos.

Ante esta situación, el Estado promovió una serie de reformas en el Sistema Nacional de Seguridad Pública desde 2008 y, a partir de 2012, con la expedición de la ley general para la prevención social de la violencia y la delincuencia, se impulsó una serie de iniciativas que abonan hacia un cambio paulatino en el que la prevención sea la columna vertebral de la seguridad. Entre estas iniciativas, destacan las siguientes:

1) La creación de la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana de la Secretaría de Gobernación (Segob);
2) La emisión de las bases del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (PNPSVD);
3) La expedición de la Ley General de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia*;*
4) La creación de la Comisión Intersecretarial para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia; y
5) La aprobación del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.

Las políticas públicas de prevención social de la violencia y la delincuencia se han desarrollado de forma progresiva a partir del creciente interés y de la preocupación generados por el aumento de la violencia durante la última década. El impacto en cuanto a costos económicos, políticos y sociales (Jaitman, 2015), así como el profundo deterioro del tejido social, ocasionaron que se estudiaran todas las posibilidades de incidencia para mitigar sus múltiples causas. Al mismo tiempo, se generó una ascendente participación de organizaciones de la sociedad civil, que han promovido una mayor colaboración en materia de seguridad, así como en el diseño e implementación de las políticas públicas.

Para comprender mejor los esfuerzos del gobierno federal en la última década, por prevenir la violencia y la delincuencia, este capítulo toma como referencia el Subsidio para la Seguridad en los Municipios (Subsemun), renombrado Programa de Fortalecimiento para la Seguridad (Fortaseg), el Programa Nacional de Prevención de la Violencia y la

Delincuencia (Pronapred) y la Comisión Intersecretarial para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.

Subsemun, ahora Fortaseg

La declaración de confrontación con el crimen organizado hecha por el gobierno de Felipe Calderón a finales de 2006 (Morales, 2011) y el nulo avance en esa tarea, obligó al gobierno federal a buscar alternativas distintas al combate frontal y represivo contra la delincuencia. Fue así, aunque de manera incipiente, como se comenzó a incorporar un componente social en programas como el Subsemun.

La idea inicial era que 10 por ciento del presupuesto del Subsemun se destinara a la prevención social de la violencia y la delincuencia en los municipios que se beneficiaron del mismo, lo que eventualmente subió a 20 por ciento (Fondevila y Arango, 2015). Ya en 2016 este porcentaje quedó sujeto a la voluntad de los municipios.

El Centro Nacional de Prevención del Delito con Participación Ciudadana, dependiente del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, entendiendo la necesidad de abatir rezagos en los municipios para generar diagnósticos y planes municipales sobre violencia y delincuencia, se vinculó con especialistas en la materia. Los productos generados, en el mejor de los casos, terminaron por ser insumos de consulta académica o gubernamental. Lo anterior porque no se alcanzó a cerrar el ciclo de una política pública. Comentarios al respecto de la ejecución del Subsemun para 2013 y 2014 se describen a profundidad en el reporte *Evaluación específica al desempeño del programa U002: Subsidio a los municipios y, en su caso, a los estados cuando tengan a su cargo la función o la ejerzan coordinadamente con los municipios, así como al Distrito Federal para la seguridad pública en sus demarcaciones territoriales*, realizado por Fondevila y Arango (2015, p. 7), quienes pudieron tener acceso a gran cantidad de información, aunque no se pudo encontrar evidencia del impacto de las acciones.

En el caso de los proyectos de catálogo abierto de programas y productos para que los municipios eligieran y operaran, se dio una

dinámica aún más dispersa y diferenciada. En primer lugar, la contratación de empresas, consultorías, profesionales y, en el mejor de los casos, organizaciones de la sociedad civil, no generó capacidades internas en los gobiernos municipales para entender y operar una política pública de prevención.

En segundo lugar, al ser emanados de una estrategia vertical *top-down* (Subirats *et al*., 2013), los programas carecieron de una apropiación por parte de las autoridades municipales, y fueron vistos como una posibilidad de bajar recursos, en algunos casos, y en los mejores, de operar los proyectos tal como lo marcan las fichas técnicas.

En términos generales, por la complejidad y sensibilidad que implica implementar la prevención social de la violencia, el impacto generado por esas inversiones ha sido poco o nulo, dado que no existe integralidad, constancia en el tiempo, ni evaluación de su impacto. En este orden de ideas, según Fondevila y Arango (2015):

> Al igual que en 2013, el Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana no cuenta con las herramientas legales ni operativas suficientes para conocer acerca de su funcionamiento en términos de impacto, desempeño o utilidad para el municipio. No obstante, según el personal entrevistado, con frecuencia estos programas son contratados a terceros para su elaboración porque muchos de los municipios beneficiarios no cuentan con la capacitación técnica ni operativa para diseñarlos por su cuenta (pp. 46-56).

Pronapred

La primera gran intervención de la que se tiene registro, que cumple con algunos elementos básicos para ser considerada integral de seguridad ciudadana, es la estrategia Todos Somos Juárez, Reconstruyamos la Ciudad, lanzada en 2010 por el gobierno federal, con la participación de seis secretarías de Estado, del gobierno estatal y municipal, y la sociedad civil organizada.

Con más de 3 000 millones de pesos en su inicio, más de 160 acciones prometidas, mesas de trabajo ciudadanas y con un buen nivel de participación y transparencia en su planeación, se podría considerar integral, ya que contaba con el mayor interés de las autoridades, la experiencia de los equipos de trabajo federal, la participación de los tres niveles de gobierno y de la sociedad civil, así como con presupuesto.

Sin embargo, existen elementos insalvables en los que demostró serias debilidades, como el hecho de que fue creada en menos de 20 días (Soto, 2016), que en su origen fue totalmente vertical desde la federación hacia la comunidad,[1] y que no sólo no contempló la perspectiva de derechos humanos, sino que previo a su arranque eliminó la mesa ciudadana creada para dar seguimiento a las violaciones de los derechos humanos (L. E. Mears, comunicación personal, 1 de septiembre de 2016). Además, tuvo una ausencia total de la perspectiva de género en una ciudad emblemática para la defensa y promoción de los derechos de las mujeres en el mundo (A. Social, comunicación personal, 2 de septiembre de 2016).

Hoy en día no existe evidencia de que la estrategia Todos Somos Juárez, Reconstruyamos la Ciudad fuera lo que motivó el descenso en la incidencia delictiva en la ciudad. Sin duda, vino a cubrir algunos rezagos de infraestructura y de servicios, pero nadie se ha aventurado a comprobar dicha hipótesis, ya que solamente se cuenta con discursos políticos sin evidencia de por medio, al no existir una evaluación científica del impacto. Al respecto, sólo existen ejercicios académicos que realizan aproximaciones, como el hecho por Vargas (2014) para el componente de salud y el de Bueno (2014) para el componente de juventud.

Tomando como referencia esta estrategia, el gobierno de Enrique Peña Nieto creó, al inicio de su sexenio, la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana en la Segob, con el fin de crear y operar el

[1] Las 160 acciones del programa Todos Somos Juárez, Reconstruyamos la Ciudad fueron responsabilidad federal y no estuvieron bajo la responsabilidad local, pese a que se contó con la colaboración y cooperación de los gobiernos estatales y locales, quienes en algunas ocasiones fueron beneficiarios de dichas acciones.

Pronapred. Éste puede ser considerado innovador en la materia, dado que logró consolidar el trabajo que años antes inició en el Congreso de la Unión, con la ley general de prevención social de la violencia y la delincuencia. Si bien pueden criticarse sus indicadores, dado que no corresponden las acciones que promueve el programa con los resultados que busca, cabe mencionar que, al momento de su publicación, fue bien recibido.

De esta manera, los problemas del Pronapred iniciaron al momento de su implementación, y para esto es importante destacar ciertos elementos operativos, como las funciones de la Comisión Intersecretarial; la concertación de la federación, los estados y los municipios para los recursos; las administraciones financieras a los estados y su tiempo de operación.

De la Comisión Intersecretarial

La función principal de la Comisión Intersecretarial es hacer las

> recomendaciones pertinentes para que las políticas, programas y acciones de las dependencias que la integran, relacionadas con la prevención social de la violencia y la delincuencia, se orienten de manera coordinada, prioritariamente, a: I. La construcción de una ciudadanía responsable; II. La promoción de una cultura social de legalidad y tolerancia; III. La corresponsabilidad social; IV. El mejoramiento del entorno social y el acceso a servicios básicos; V. La activación y apropiación sociales de los espacios públicos; VI. La generación de oportunidades de desarrollo; VII. El apoyo económico para la creación de empresas sociales; VIII. La atención prioritaria de grupos vulnerables, y IX. La orientación y formación educativa para combatir las causas psicosociales del delito (Acuerdo por el que se crea con carácter permanente la Comisión Intersecretarial para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, 2013, art. 4).

El ámbito de competencia de la Comisión Intersecretarial es muy amplio y necesariamente se tiene que focalizar en territorios concretos. Sin embargo, públicamente se percibió que no se atendió a todas las

ciudades de manera homogénea, y que no existió un protocolo o guía para ello. Es decir, en un primer momento quedaron sujetos los apoyos a los compromisos del presidente de la República con las zonas prioritarias según su interés, como Michoacán o Guerrero (sin lugar a duda, de apoyo necesario). En un segundo momento, y fuera de los grandes acuerdos de intervención antes mencionados, dependieron de la disposición de los servidores públicos que asisten a las reuniones y que están en voluntad de apoyar o no determinado esfuerzo, así como de las habilidades del titular de la Comisión Intersecretarial para mover esas voluntades a otros territorios fuera de los que representan una emergencia social. Es decir, en la práctica importó la capacidad de gestión y la sensibilidad del servidor público responsable de atender o focalizar el recurso a determinado polígono o zona de atención.

En este sentido, el Pronapred contó con un subsidio anual, que para el período 2013-2016 sumó más de 10 000 millones de pesos (Ayala y López, 2016), el cual se canalizó a los estados y municipios, beneficiando en 2013 a 57 demarcaciones, a 73 en 2014 y a 81 en 2015. Dichas demarcaciones pueden verse favorecidas, o no, por lo acordado en la Comisión Intersecretarial, sin que quede claro un mecanismo de inclusión o exclusión.[2]

Por lo tanto, en el titular de dicho mecanismo recae la responsabilidad de hacer posibles los apoyos y las alianzas con las dependencias federales, con sus respectivas delegaciones en los estados y con los estados y municipios.

De la concertación

En lo relativo a la forma de acceder a los recursos, hay una diferencia significativa entre el Subsemun (después el Fortaseg) y el Pronapred. El primero claramente es un recurso municipal, con miras a su fortalecimiento, el cual pasa a través del estado, pero es operado por la

[2] Lo cual se deduce de la no existencia de una guía o protocolo para la Comisión Intersecretarial en el que se establezca la ruta a seguir para ser beneficiarios, tal como sí lo tiene el Pronapred, por ejemplo.

autoridad municipal. El segundo es un recurso pensado para que sea ejecutado con base en la concertación de intereses entre la federación, el estado y el municipio, pero operado por el estado, en beneficio de los municipios.

En otras palabras, el Fortaseg es un recurso para el municipio y el Pronapred para el estado. Puede ser que en el segundo programa no se dé una concertación real, pero el estado tiene la suficiente fuerza sobre los municipios para operar, aun cuando estos no estén del todo de acuerdo. En esta medida, los anexos técnicos responden prioritariamente a intereses del estado.

En los estados existe la Comisión Interinstitucional –réplica de la Comisión Intersecretarial–, la cual se creó para generar una sinergia entre los actores involucrados, principalmente los alcaldes y el gabinete estatal. El mecanismo es meramente protocolario, como requisito para la concertación y el acceso a los recursos.

La teoría de la seguridad ciudadana (Vanderschueren, 1996) menciona que la prevención es inminentemente local y que la mayor autoridad debe tener voluntad para que ésta se dé y, sobre todo, para que otros actores, como las iglesias, los empresarios, las universidades y las organizaciones de la sociedad civil, se sumen y potencialicen el trabajo. Ante lo anterior, ¿cómo podría un alcalde que no es del mismo partido político que el del gobierno del estado ejercer fuerza para que se le permita proponer y operar una visión personal diferente a la institucional en cuanto a la prevención en su ciudad, si parte de esa selección de ideas, programas y proyectos finalmente es contratada con terceros por el gobierno del estado? ¿Cómo puede un alcalde exigir determinado cumplimiento de metas y productos a los proveedores que no contrató? Y, en este mismo sentido, ¿cómo se pretende fortalecer al gobierno municipal para realizar una auténtica prevención social de la violencia en su comunidad?

Del recurso y el tiempo

Un tercer elemento indispensable para entender el Pronapred, y en cierta medida el Fortaseg, es lo económico. Cada año, la Subsecretaría

de Prevención y Participación Ciudadana de la Segob realizó esfuerzos para que el dinero que debía administrar pudiera fluir al inicio de cada período presupuestal. Sin embargo, en la práctica, el fracaso del Pronapred fue, en parte, porque nunca pudo empezar operaciones durante los primeros cinco meses del año. Por lo cual, contaba únicamente con siete meses del calendario, en los mejores casos, para licitar o adjudicar contratos, planear, operar, cerrar y reportar impactos, y en ocasiones el tiempo se le redujo a sólo tres meses. Lo anterior cobra importancia, pues es bien sabido que las intervenciones que pueden ayudar a contener y disminuir los factores de riesgo son procesos de mediano y largo plazo (Vanderschueren, 1996).

¿Por qué el elemento tiempo es importante? Como ejemplo, porque un joven no deja de consumir drogas en siete meses, no se rehabilita ni decide emprender una vida libre de drogas en este tiempo, ni mucho menos se prepara en ese período para trabajar.

Lograr mediaciones en pandillas y grupos de barrio conlleva procesos que implican la generación de confianza con sus pares, la cual no se consigue en semanas, sino en meses de trabajo comunitario (González y Alemán, 2016). Transformar patrones de conducta, machistas y misóginas, por ejemplo, son procesos reeducativos de largo plazo para que los hombres generen otras alternativas de vivir la masculinidad y de relacionarse con las mujeres. Las charlas, sensibilizaciones, talleres y ferias de servicios son acciones importantes, pero no se puede esperar que las personas puedan cambiar su realidad a través de ellas.

Por otro lado, el Pronapred atinadamente incorporó un elemento de prevención terciaria con jóvenes en reclusión. En este sentido, de nuevo viene la pregunta: ¿qué se puede hacer más allá de brindar servicios de atención con los jóvenes que están en prisión por secuestro, extorsión u homicidio? ¿Podrá incidirse en sus vidas en cinco o siete meses al grado de conformar una opción distinta a la que su contexto les ofreció anteriormente?

Conclusión

Programas como el Fortaseg y el Pronapred deberían fusionarse en un solo programa o residir en la misma unidad administrativa (Subsecretaría o Centro) para poder avanzar en la integralidad de la política pública de prevención de la violencia y la delincuencia en todos sus niveles, hasta la intervención en campo.

Existe una debilidad estructural en los municipios para operar de forma transparente los recursos que ejercen, pero también para elaborar proyectos que puedan generar impacto con evidencia probada. Por lo tanto, se hace indispensable la profesionalización.

En este sentido, retomando el espíritu de los presupuestos base cero, una estrategia que podría parecer inusual proponer sería que los alcaldes que estén interesados en acceder al recurso del Pronapred,[3] y de los futuros programas que lo sustituyan, se formen en un seminario o clínica intensiva en los temas vinculados a la seguridad ciudadana. Una inmersión total al mundo de la prevención, presencial, indelegable, con ciento por ciento de asistencia y sin aparatos celulares u otro tipo de distractores. Aunque la formación no implica un cambio en la forma de pensar de los alcaldes, de la experiencia recabada en la revisión de estos programas se pudo concluir que quienes estuvieron realmente interesados en acceder al recurso estuvieron dispuestos a cubrir requisitos básicos como éste. Si fueran los alcaldes quienes tuvieran que mostrar avances, pública y sistemáticamente, ante el gobierno federal, se verían forzados a entender la prevención, a incorporar en su lenguaje la terminología propia del tema y, finalmente, a estar al pendiente de las intervenciones de las que sean responsables.

Los gobiernos estatales, en general, están más profesionalizados que los municipales para ejecutar la política pública de prevención. Sin embargo, han sido incapaces de estructurar una política pública local que permita direccionar los esfuerzos que realizan. En este sentido,

[3] Con los recortes económicos actuales y el reciente cambio de administración en el gobierno federal, los recursos del subsidio al Pronapred han sido suspendidos indefinidamente, mientras que los recursos para prevención del Fortaseg se han mantenido sin grandes variaciones.

nada garantiza que un programa de gran impacto, que se desarrollará durante un año, tenga la posibilidad de continuar en un siguiente período. Basta con que el titular o el operador del mismo considere que no es bueno el programa para terminarlo.

Por otro lado, un tema que no se aborda en este capítulo, pero es indispensable recuperar para futuros trabajos, es la razón de la ausencia de los sectores educativo y de salud en el Pronapred. Durante la estrategia Todos Somos Juárez, Reconstruyamos la Ciudad, tanto la Secretaría de Salud como la de Educación Pública tuvieron un rol preponderante; sin embargo, en los programas analizados en este capítulo no aparecieron como actores involucrados.

Del mismo modo en que debería rescatarse el rubro educativo y de salud, se debería contemplar también la posibilidad de transversalizar la prevención de la violencia, tal como se ha hecho con la perspectiva de género o de derechos humanos, mediante los programas nacionales dedicados a ambos temas. Reducir los factores de riesgo para la violencia debería ser de interés de todas las dependencias en los tres ámbitos de gobierno, en especial ya que cuentan con estructuras y programas que incorporan la perspectiva de género. Si esta perspectiva tiene como principales promotores a los colectivos feministas encargados de su promoción, implementación y vigilancia, ¿a cuáles colectivos u organizaciones se puede dirigir la ciudadanía para la prevención social?

Referencias

Acuerdo por el que se crea con carácter permanente la Comisión Intersecretarial para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia. *Diario Oficial de la Federación*, México, D. F., 11 de febrero de 2013. http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5287279&fecha=11/02/2013

Ayala, M. y López, A. (2016). *Prevención del delito: Crónica de una muerte anunciada*. México Evalúa. http://mexicoevalua.org/2016/09/15/prevencion-del-delito-cronica-de-una-muerte-anunciada/

Bueno, O. (2014). *Colectivos artístico-culturales y política cultural en Ciudad Juárez, Chihuahua, 2010-2013* (tesis de maestría). El Colef, México.

Fondevila, G. y Arango, J. P. (2015). *Evaluación específica al desempeño del programa U002: Subsidio a los municipios y, en su caso, a los estados cuando tengan a su cargo la función o la ejerzan coordinadamente con los municipios, así como el Distrito Federal para la seguridad pública*. Centro de Investigación y Docencia Económica.

González, I. y Alemán, M. (2016). *Evaluación de impacto del programa Del Barrio a la Comunidad*. Seguridad y Justicia de Ciudad Juárez A. C.

Jaitman, L. (edit.). (2015). *Los costos del crimen y la violencia en el bienestar en América Latina y el Caribe*. BID.

Morales, C. (2011). La guerra contra el narcotráfico en México: Debilidad del Estado, orden local y fracaso de una estrategia. *APOSTA Revista de Ciencias Sociales*, *50*, 1-35.

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. (2020). Datos abiertos de incidencia delictiva. [Base de datos]. http://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/datos-abiertos-de-incidencia-delictiva?state=published

Soto, R. (2016). *Diversificación de estrategias para la reducción de los homicidios en Ciudad Juárez, Chihuahua* (tesis de especialidad). El Colef, México.

Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. y Varone, F. (2013). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Ariel.

Vanderschueren, F. (coord.). (1996). *Programa Ciudades Más Seguras*. Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. https://mirror.unhabitat.org/downloads/docs/1847_35684_SCProgramSpa.pdf

Vargas, J. (2014). *Evaluación de la teoría del programa de salud de la estrategia Todos Somos Juárez, 2010-2012 en Ciudad Juárez, Chihuahua* (tesis de maestría). El Colef, México.

Certificación policial: La policía abierta a los ciudadanos

Alejandro Espriú Guerra / Ernesto López Portillo Vargas

Introducción

Durante las últimas dos décadas, se ha recogido de manera regular la opinión de los mexicanos sobre la policía a través de encuestas, y el resultado ha sido siempre el mismo: la gran mayoría de los entrevistados confía poco o nada en ella. Es un contrasentido, si se supone que, en un Estado Democrático de Derecho, la policía sólo puede cumplir adecuadamente sus funciones si merece el apoyo y la confianza del público.

En términos muy simples, se puede decir que la policía puede servir y proteger al ciudadano adecuadamente sólo si éste cree en ella. Se tiene registro de documentos que desde hace dos siglos han colocado la confianza y el apoyo social en el centro del quehacer policial (principios de Robert Peel) (Nagle, 2014). Esto no ha cambiado: entre los más recientes documentos que incluyen recomendaciones para construir el mejor quehacer policial, la confianza social es el primer ingrediente: «La confianza entre las instituciones policiales y las personas a las que sirven y protegen es esencial en una democracia. Es la clave para la estabilidad en las comunidades, la integridad del Sistema de Justicia Penal, la seguridad y el adecuado funcionamiento de la policía» (President's Task Force on 21st Century Policing, 2015, p. 5).

Es probable que ni un solo presidente de México, gobernador o alcalde haya omitido prometer instituciones policiales profesionales y confiables. Y, sin duda, es posible encontrar enormes esfuerzos e inversiones para cumplir esa oferta. La verdad, sin embargo, es una: en dos siglos de historia independiente es casi imposible encontrar en el país caso documentado alguno de confianza social mayoritaria hacia la policía arraigada al paso del tiempo.

Por el contrario, los estudios empíricos más amplios, cual es el caso de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de la Seguridad (ENVIPE), del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), presentan, luego de cinco aplicaciones anuales, un promedio nacional de confianza «poca o muy poca» en la policía equivalente a 70 por ciento (Inegi, 2016).

El Instituto para la Seguridad y la Democracia (Insyde), un centro de pensamiento (*Think Tank*) creado en 2003 para promover el derecho humano a la seguridad y proveer a la sociedad y a las instituciones públicas de las más actualizadas soluciones en materia de reforma policial, seguridad ciudadana y justicia penal, ha diseñado a lo largo de su historia múltiples instrumentos para analizar y evaluar la relación entre las normas y las prácticas de la policía.

En el ámbito superior normativo, encontramos que dos reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, una de 1994 y otra de 2008, incluyeron los siguientes principios de actuación policial: legalidad, eficiencia, profesionalismo, honradez, objetividad y respeto a los derechos humanos. No obstante, según los múltiples diagnósticos a profundidad elaborados por este instituto, las prácticas cotidianas del quehacer policial en México se encuentran muy lejos de representar a dichos principios.[1]

El marco teórico y metodológico que el Insyde ha diseñado para ayudar a la policía a mejorar se soporta en el siguiente sencillo

[1] Pese a ello, reconocemos que la diversidad de condiciones de maduración entre las instituciones policiales a lo largo del país es enorme y, por ejemplo, mientras que en algunas policías ya se experimenta con esquemas de trabajo de proximidad y tecnologías avanzadas, en otras ni siquiera se ha llegado a plantear esta posibilidad.

concepto de rendición de cuentas: las buenas y malas conductas, así como las buenas y malas prácticas, siempre deben tener consecuencias y, en todo caso, sin excepción alguna, debe haber aprendizaje institucional. El caso que se presenta enseguida contribuye al debate académico en temas de seguridad y rendición de cuentas, en particular, para implementar estrategias en países donde la democracia y el desarrollo necesariamente convergen en buenas prácticas ciudadanas y administrativas de los gobiernos locales. Dado que la Certificación Policial Ciudadana (Certipol) tiene estándares internacionales, conviene a otros países, sus gobiernos y organizaciones, conocer a fondo la primera experiencia en Ciudad Juárez, ya que es replicable en otros lugares de la región. El reto de la academia es trasmitir el conocimiento de estudios de caso que por sus características es aplicable y replicable, para contribuir así a la creación de comunidades más seguras en Latinoamérica.

La rendición de cuentas como ausencia constante

La ausencia de mecanismos de rendición de cuentas en la policía ha sido caracterizada por el Insyde como «puente roto» entre las normas y las prácticas. Es decir, la distancia entre lo que dicen las normas y lo que hace la policía cotidianamente. El Insyde lo explica precisamente por la debilidad crónica de los mecanismos que deben asegurar las consecuencias y el aprendizaje.

Dicho en términos más simples, cuando la policía hace las cosas bien, y cuando las hace mal, la propia institución no garantiza el reconocimiento o la corrección, según sea el caso, y la experiencia no es acumulada ni sistematizada para el autoaprendizaje. Tal escenario institucional, a su vez, también hace prácticamente imposible que la interacción entre la policía y los ciudadanos produzca conocimiento, aprendizaje y mejora.

No existe fórmula única o receta infalible para lograr que la policía merezca la confianza y el apoyo social a través del adecuado servicio y protección a los ciudadanos. El Insyde forma parte del circuito internacional especializado en el tema, y sabe bien que en todo el mundo

se enfrentan enormes dificultades para lograr ese fin. Por lo mismo, promueve la necesaria reconciliación entre la policía y la sociedad en México, en el entendido de que, sea cual sea la vía para tratar de conseguirla, debe incluir la colaboración sostenida entre ambas partes.

Dicho de otra manera, la mejora policial orientada por los principios constitucionales arriba citados es simplemente imposible si el trabajo de la policía no está sujeto al escrutinio ciudadano. De hecho, en el más fiel de los conceptos de la denominada reforma policial democrática, el medio de contraste que permite al final saber si se tiene éxito o no es la evaluación ciudadana.

¿Qué es la Certipol?

En el 2007, el Insyde comenzó el diseño de la Certificación Policial Ciudadana o Certipol como un modelo de mejora policial que camina de la mano con la ciudadanía, y que tiene el potencial de reconstruir tanto la institución como la relación entre esa autoridad y la comunidad a la que debe servir. La certificación está inspirada en múltiples experiencias nacionales e internacionales que fijan estándares de medición del desempeño, cuyo cumplimiento es regularmente evaluado desde adentro y desde afuera de la propia institución policial.

La Certipol es una iniciativa técnica, autónoma, sin interés partidista, profesional y con enorme potencial para apoyar en la tarea de reconciliación entre la policía y las comunidades a las que sirve. En particular, su fortaleza reside en el potencial que tiene para mejorar las prácticas policiales y en verificar, de manera pública y transparente, que la policía hace esfuerzos explícitos para llevar a cabo su trabajo de manera profesional. Dicho de otra manera, el proceso no se limita a la recolección y análisis de la información, sino que incide directamente en la transformación y modernización de los procesos y resultados de la institución, buscando mejorar así su gestión y funcionamiento.

Los rubros o apartados que se contemplan en la certificación son:

1) Reclutamiento y selección.
2) Organización y desarrollo profesional.

3) Responsabilidad policial.
4) Actuación profesional.
5) Infraestructura y equipo.
6) Prevención del delito.
7) Vialidad y tránsito.
8) Investigación del delito.

El total de estándares considerados en la metodología se clasifican como «obligatorios», cuando son aplicables a todas las instituciones policiales, y «variables», cuando su aplicación depende de las competencias legales definidas para la institución en particular.

La metodología involucra tres etapas principales:

1) Revisión inicial, a través de la cual se identifica la situación de la institución respecto al cumplimiento de los estándares que le aplican, de acuerdo con las funciones y facultades previstas en la normatividad local.
2) Revisiones periódicas, acordadas con la institución, a partir de las cuales el equipo técnico brinda acompañamiento y revisa los avances respecto a cada uno de los estándares.
3) Evaluación ciudadana, donde un grupo de especialistas y representantes locales de distintos sectores sociales (previamente convocado y seleccionado) analiza la situación de la institución policial respecto a los estándares de la metodología y ejecuta todos los medios de comprobación, incluyendo entrevistas a policías, inspecciones físicas, revisiones documentales y evaluación (exámenes) de conocimientos a una muestra estadísticamente representativa del estado de fuerza. Es la evaluación ciudadana la que determina si la institución policial se hace acreedora, o no, al certificado.

La referencia técnica precisa sobre la iniciativa se puede encontrar en el portal electrónico del Insyde. Lo que se destaca en este capítulo es el sentido más profundo de este modelo: la mejora policial es conducida y a la vez constatada no por la policía mirándose a sí misma, sino por la policía y los ciudadanos juntos.

Sin duda, el Comité Ciudadano de Evaluación fortalece el rol ciudadano en la promoción de la mejora policial. Bajo la convicción de que el valor de la metodología estriba precisamente en el grado de confianza sobre la imparcialidad y competencia de quien evalúa este grupo de estándares, el acompañamiento técnico de Insyde promueve la participación de este grupo plural y competente de ciudadanos que determinan, lejos de cualquier interés particular o partidista, el nivel de cumplimiento institucional respecto de los estándares.

El esquema tiene múltiples implicaciones virtuosas, la más importante de todas es que construye una expectativa razonable de mejora estructural donde, según la experiencia histórica reciente de este país, la sociedad no la ha tenido. La Certipol hace responsables a la autoridad y a la sociedad al mismo tiempo para generar un resultado verificado por ambas partes en total transparencia; con ello, se fractura la opacidad que ha permitido a la policía refugiarse en su propia crisis, alejada de cualquier posible relación constructiva con los ciudadanos.

La premisa «Por ningún motivo regresaremos a los escenarios del pasado»

El Insyde construyó la metodología de la Certipol para aportar en cualquier esfuerzo encaminado a la reconciliación entre la policía y la sociedad en México. Como se sabe, el Estado Mexicano viene realizando sus propios esfuerzos de certificación policial, ninguno de los cuales se ha consolidado a la fecha. Desde el origen mismo de su concepción, este trabajo del Insyde ha sido pensado como una palanca que ayude a crear un ambiente de competencia para la mejora de la policía, estimulado por mecanismos diversos, privados y públicos de evaluación y certificación del servicio policial.

Previo a la primera experiencia de la aplicación de la Certipol, se tuvieron dos aplicaciones concretas: Querétaro y Ciudad Juárez. En el primer caso, a pesar de un esfuerzo importante, la verificación del cumplimiento de los estándares encontró algunos de ellos no satisfactorios y, justo en ese momento, concluyó el trienio de gobierno. El nuevo gobierno de la ciudad de Querétaro decidió no continuar con el proceso.

Fue en Ciudad Juárez donde se logró por primera vez verificar el cumplimiento total de los estándares, sentando así un precedente histórico para México y para América Latina. Esto fue posible gracias a la suma de múltiples voluntades y compromisos, así como a la apertura institucional. Entre los actores clave detrás del éxito debemos mencionar al Fideicomiso para la Competitividad y Seguridad Ciudadana (Ficosec), a la Secretaría de Seguridad Pública Municipal y al ya mencionado Comité Ciudadano de Evaluación, integrado por especialistas nacionales y representantes de distintos sectores sociales locales: académico, empresarial y civil. Para el Insyde, el éxito de este proceso sólo fue posible como resultado de una triada virtuosa conformada por los siguientes elementos: *liderazgo político*, que puso a la institución en posición de apertura y autocrítica, posibilitando así la mejora de fondo; *liderazgo técnico*, que brindó las herramientas y la metodología para instrumentar dicha mejora; y *liderazgo social*, que colocó a representantes independientes al frente de un proceso de apoyo, monitoreo, transparencia y rendición de cuentas.

La intervención del Insyde en Ciudad Juárez inició en 2014, después de la etapa más compleja de la ciudad, una vez que diversos procesos de depuración, modernización en equipamiento y mayores controles habían impulsado ya un mejor rendimiento en cada uno de los ámbitos del actuar institucional.

A finales de la primera década del siglo XXI, Ciudad Juárez se dio a conocer alrededor del mundo como referente de violencia y descomposición social, fenómenos que afectaron no sólo a las personas que habitaban en la ciudad, sino también a sus instituciones (sociales y de gobierno). Para 2010, Juárez había alcanzado su nivel pico en la tasa de homicidios: 265 por cada 100 000 habitantes (International Crisis Group, 2015). Se había convertido ya en la ciudad más peligrosa del planeta. Otros delitos de alto impacto que lastimaban a la localidad eran el secuestro, la extorsión o «cobro de piso» y el robo de vehículos por asalto a mano armada, conocido como *car-jacking*.

En esa época, el reconocimiento de que la institución policial municipal vivía la corrupción más penetrante de su historia llevó a un profundo proceso de depuración. Se calcula que en esos años el estado de fuerza

de la policía municipal pasó de aproximadamente 2 200 policías a 1 600, experimentando una reducción de cerca de 27 por ciento de sus agentes.

Dicho proceso ocurrió de manera paralela a la intervención de los militares y la policía federal, primero al estado y después a la ciudad. En un principio el ejército y, posteriormente, la policía federal asumieron el mando de la policía municipal.

Sin embargo, la fuerte movilización desarrollada por varias organizaciones civiles, nacionales e internacionales, cuestionando la participación del ejército en labores de seguridad pública, en operativos y retenes que, entre otras cosas, implicaron la pérdida de vidas inocentes, tuvieron un eco y, a mediados de 2010, se tomó la decisión de iniciar un retiro gradual del ejército y, posteriormente, de la policía federal.

Hacia 2011, tras la salida de las fuerzas federales de Ciudad Juárez, la policía municipal entró en una fase de recuperación y apropiación de una mayor responsabilidad en la reacción y el enfrentamiento directo con el crimen organizado. Las principales medidas se distinguieron por una mayor facultad de los agentes para usar y cargar sus armas, e incluso para conservarlas fuera de sus horarios de servicio.

También se inició una estrategia del reforzamiento de la identidad y la cohesión institucional, lo que implicó el fortalecimiento de los nuevos liderazgos localizados en los mandos policiales y una mejor comunicación de las vías principales (director de seguridad-mandos superiores-medios-agentes). Otro proceso asociado a la política operativa de reacción fue el *impulso de acciones de enfrentamiento*.

En virtud de ello, en pocos años, la policía municipal de Ciudad Juárez pasó de ser un cuerpo desdibujado a uno robustecido en la actuación operativa de la reacción y el enfrentamiento, determinante para la contención y, posteriormente, la reconstrucción de la seguridad en el municipio.

El proceso de reconstrucción en Juárez no puede explicarse sin el análisis de la enorme inversión social desde el gobierno federal, a través del programa Todos Somos Juárez, Reconstruyamos la Ciudad, así como del surgimiento de nuevos mecanismos de coordinación y participación social, particularmente, la Mesa de Seguridad y el Ficosec (Cano y Rojido, 2016).

El modelo de la Mesa de Seguridad logró un nivel tan amplio de empoderamiento e incidencia ciudadana en la toma de decisiones de la política pública que ha sido replicado en 17 municipios de nueve entidades federativas del país. El esquema financiero del Ficosec también se reprodujo en Tamaulipas (Programa para la Convivencia Ciudadana [PCC], 2015).

En su primer acercamiento para efectuar el proceso de la Certipol en 2014, con los distintos actores locales de Ciudad Juárez, el Insyde encontró un entramado institucional propicio para un proyecto de fortalecimiento estructural y el arropamiento social de la policía. El desafío consistía en ese momento, como hasta ahora, en la construcción de condiciones de sostenibilidad para una verdadera seguridad ciudadana. Como se había planteado ya en el mismo Plan Municipal de Desarrollo: «Por ningún motivo regresaremos a los escenarios del pasado» (Gobierno Municipal de Ciudad Juárez, 2013, p. 43).

Dieciocho meses, números y resultados

El trabajo de la Certipol en Ciudad Juárez comenzó formalmente en agosto del 2014, con la esquematización de la dinámica de trabajo entre todos los actores involucrados y el establecimiento de los 52 estándares a cumplir. El mes de noviembre de ese año, el Cabildo del municipio autorizó que la Secretaría de Seguridad Pública se sometiera a dicho proceso y, tan sólo 18 meses más tarde, después de un proceso continuo de acompañamiento técnico y tres revisiones periódicas por parte del Insyde, un Comité Ciudadano llevó a cabo una evaluación integral, a partir de la cual dictaminó, de forma imparcial y autónoma, que la institución policial había acreditado todos los estándares y era merecedora del certificado en cuestión, con vigencia de dos años.

El proceso de certificación requirió de la participación de un equipo técnico de seis especialistas del Insyde; tres personas del Ficosec dedicadas a tiempo completo, dentro de las instalaciones de la policía; un coordinador institucional del proceso y 42 enlaces al interior de la Secretaría, así como de 47 instructores encargados de la socialización de la información (establecimiento de nuevos procesos o actualización

de los anteriores) entre los 2 226 agentes que componían ese año el estado de fuerza de la policía municipal.

Además de evidencia documental, la verificación del cumplimiento de estándares requirió la revisión de instalaciones y equipamiento, la realización de entrevistas a más de una veintena de autoridades y mandos de la policía, así como la examinación escrita de conocimientos a 242 agentes elegidos al azar. Así mismo, requirió el involucramiento directo del Cabildo, mismo que discutió y aprobó cambios en el reglamento interno, la estructura en roles y responsabilidades, así como la creación de nuevas unidades de la policía.

Para orientar este proceso, la policía contó con una guía (manual) que le permitió medir de manera objetiva los avances institucionales, muchos de ellos a través de la materialización de proyectos que ya se habían imaginado, pero que la certificación ayudó a concretar. Muchas otras iniciativas nacieron a partir de la propia certificación y permearon al interior de todo el cuerpo policiaco, generando así una nueva forma de trabajo y una cultura institucional y organizacional. Como ejemplos de lo anterior se encuentran los siguientes logros específicos por rubro:

Rubro de reclutamiento y selección

1) La construcción de un diagnóstico que permitió identificar necesidades operativas reales para la determinación de la demanda de servicios policiacos. Lo anterior en sustitución de criterios generales (como las disposiciones legales y la recomendación internacional de cantidad de policías por número de habitantes) normalmente utilizados para determinar el total de plazas a abrir en un proceso de reclutamiento policial. Dicho diagnóstico incorporó la capacidad instalada actual y los recursos presupuestales disponibles para la formación de los agentes.

Rubro de organización y desarrollo policial

2) La consolidación de un cuerpo con políticas y procedimientos formalmente establecidos, por escrito, a cargo de la promoción

y el ascenso de los policías, estableciendo así criterios y lineamientos integrales (como antigüedad, trayectoria, capacitación, nivel académico y experiencia-evaluación del desempeño), así como recursos de revisión y procedimientos para interponerlos. Lo anterior trajo como resultado que, para la convocatoria 2016, se triplicara el número de interesados, considerando la erradicación de criterios discrecionales de los mandos, como sucedía anteriormente.

3) La creación de una Unidad Mixta de Defensa Legal y Atención Psicológica para policías y sus familias, encargada de, como su nombre lo indica, brindar orientación y defensa legal profesional por asuntos penales derivados del quehacer policial, así como atención psicológica para los agentes y sus familias.

4) La formalización de un proceso de evaluación del desempeño que considera la valoración de metas predeterminadas para los policías, vinculadas a resultados institucionales de interés público. El proceso, a ser aplicado al menos una vez al año, establece los aspectos específicos a evaluar y los indicadores para su medición; el método de evaluación y el procedimiento para aplicarlo; la entrega, presentación y publicación de resultados a los policías, y los recursos para su revisión.

Rubro de responsabilidad policial

5) La actualización de procedimientos de la Unidad de Asuntos Internos para hacer más eficientes y transparentes la recepción, el seguimiento, el control y la rendición de cuentas de sus investigaciones.

6) La implementación de un proceso para el control del uso de la fuerza, mismo que comienza con la obligación, como política institucional, de que los policías reporten todos los incidentes de este tipo en un sistema que registra y canaliza la información, para que posteriormente pueda ser utilizada para su análisis y que esto conlleve una mejor toma de decisiones en materia de capacitación, diseño de políticas y procedimientos, y temas disciplinarios.

Rubro de actuación profesional

7) La estandarización de lineamientos de todos los procedimientos de operación policial a partir del desarrollo, la formalización y la difusión del manual básico del policía, mismo que fue aprobado por el Cabildo en febrero 2016 y repartido individualmente a todos los agentes para su consulta, apropiación y uso durante la capacitación. Como parte del proceso de socialización institucional, se convocó a 47 policías para crear el grupo de instructores y replicadores de conocimiento.

8) La aplicación de una encuesta de clima ético que permitiría conocer la percepción de este ámbito al interior de la institución y, en su caso, poner a disposición de sus integrantes cursos, talleres y asesorías claras para asistirlos en el desempeño ético de sus funciones.

Rubro de infraestructura y equipo

9) La verificación de utilidad y vigencia de chalecos antibalas; patrullas debidamente identificadas; armas guarecidas y controladas apropiadamente; archivos y expedientes personales resguardados y con políticas de manejo y confidencialidad, así como áreas de detención administrativa en condiciones dignas.

10) La creación de un sistema informático que permite la captura, el registro y el análisis de eventos de actuación policial para crear una base de información cuantitativa, no discrecional, para la evaluación del desempeño.

Rubro de prevención

11) El diseño de diagnósticos con enfoque de proximidad social para el desarrollo o ajuste de programas preventivos, a partir del establecimiento de objetivos y metas con procesos de evaluación de resultados y participación ciudadana.

12) La formación avanzada de los policías integrantes de la Unidad Especializada en Violencia Doméstica, principal delito en la comunidad local, mediante lineamientos técnicos.

Conclusión

El Insyde lleva 17 años trabajando por el derecho humano a la seguridad y la promoción de la reforma democrática de las instituciones policiales. Para ello, ha desarrollado e implementado, en los lugares donde ha sido posible, nuevas herramientas e instrumentos que permitan a las policías modernizarse, (auto)regularse y convertirse en referencias de transparencia y rendición de cuentas. Pocos procesos han sido tan complejos y a la vez tan satisfactorios como la certificación de la policía de Ciudad Juárez. La Certipol ha demostrado que los procesos de cambio profundo en la policía son posibles cuando la voluntad política, el conocimiento técnico y la participación social se alinean en beneficio de un interés común: la seguridad ciudadana más allá del discurso.

Para el Insyde, la Certipol significa un paso en la misma dirección que otros países identificaron, hace mucho tiempo, como la ruta correcta hacia la mejora de la función y del quehacer policial: la transición de un modelo centrado en el rendimiento individual hacia uno que evalúa y perfecciona el desempeño institucional.

En otras palabras, un modelo que entiende que las conductas individuales son el resultado de los vacíos, incentivos y/o contraincentivos que se construyen desde la dinámica y cultura organizacional y que, por ende, de muy poco sirve la fiscalización y contención de las conductas personales si, de manera paralela, no se implementan también procesos de detección, control, corrección y aprendizaje a nivel institucional.

Desde luego que ni la certificación promovida por el Insyde ni cualquier otra norma o plan de reforma tienen el potencial de asegurar que las instituciones policiales dejan atrás todos sus problemas. La Certipol confirma que la policía cuenta con las herramientas adecuadas para mejorar y controlar su desempeño, pero no puede garantizar por sí misma que todas ellas se utilizan como el estándar lo ordena. Puesto de otra manera, la Certipol crea el marco de referencia adecuado, inspirado en las mejores prácticas internacionales, pero no asegura su uso correcto. En tal sentido, su compromiso consiste en velar por

que la institución cuente y cumpla con los procesos adecuados para responsabilizarse y hacerse cargo de sancionar, reparar y prevenir cualquier daño que resulte de hechos o conductas individuales inapropiadas (Insyde, 2016). Por eso, el Insyde promueve, junto con algunos de los actores mencionados, nuevas iniciativas para confirmar un proceso permanente de evaluación externa sobre la policía, de manera que se impida la reversión de las mejoras provocadas por la Certipol.

Son varios municipios y estados los que están valorando sumarse a la metodología de esta certificación. Además, el Insyde ha estado recibiendo mensajes de actores públicos y privados diversos que solicitan información sobre la iniciativa y ofrecen apoyo a la misma. Siendo así, existe la esperanza fundada de que la Certipol se consolidará entre las más destacadas prácticas para la mejora policial y la reconciliación de la policía y la sociedad.

México no puede dejar pasar más tiempo sin que sus instituciones policiales sean puestas a consideración de la más útil y necesaria de todas las pruebas: el escrutinio público. El caso descrito sobre la certificación es un ejemplo de apertura institucional a los ciudadanos. Este ejercicio se repitió satisfactoriamente en 2019, por lo que, con la recertificación, Ciudad Juárez continúa a la vanguardia. No sobra decir que actualmente gobierna una planilla de origen independiente de los partidos políticos en el municipio, mientras que la primera certificación al ayuntamiento se realizó cuando ocupaba la administración municipal un partido político. La legitimidad y la eficiencia de la policía depende, antes que nada, de su capacidad para cumplir su promesa de rendir cuentas a la sociedad que ha prometido servir y proteger bajo contextos democráticos. En Ciudad Juárez se ha demostrado que sí es posible superar los cambios que conlleva el ciclo electoral en lo local. Ahora será clave continuar observando la ciudadanización de los gobiernos locales.

Referencias

Cano, I. y Rojido, E. (2016). *Mapeo de programas de prevención de homicidios en América Latina y el Caribe. Informe final.* Laboratório de Análise da Violência-Universidade do Estado do Rio de Janeiro/Fórum Brasileiro de Segurançe Pública. http://insyde.org.mx/wp-content/uploads/OPENHOMICMAPPING-INFORMEFINAL13.pdf

Gobierno Municipal de Ciudad Juárez. (2013). *Plan Municipal de Desarrollo 2013-2016*. Autor. http://www.juarez.gob.mx/2015cf/transparencia/docs.php?file=16269162

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi). (2016). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2016. [Base de datos]. http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/envipe/2016/

Instituto para la Seguridad y la Democracia (Insyde). (2016). *CERTIPOL en breve*. Autor. http://insyde.org.mx/wp-content/uploads/CERTIPOL-en-breve.pdf

International Crisis Group. (2015). *Ciudad Juárez: ¿Transitando del abismo a la redención? Informe sobre América Latina núm. 54*. Autor. https://www.crisisgroup.org/es/latin-america-caribbean/mexico/back-brink-saving-ciudad-juarez

Nagle, M. (15 de abril de 2014). Sir Robert Peel's Nine Principles of Policing. *The New York Times*. nytimes.org/2014/04/16/nyregion/sir-robert-peels-nine-principles-of-policing.html

President's Task Force on 21st Century Policing. (2015). *Final Report of the President's Task Force on 21st Century Policing*. Office of Community Oriented Policing Services. http://www.cops.usdoj.gov/pdf/taskforce/taskforce_finalreport.pdf

Programa para la Convivencia Ciudadana (PCC). (2015). *Sistematización y guía del modelo de Mesas de Seguridad y Justicia*. México SOS. http://mexicosos.org/descargas/dossier/archivo_sos/sistematizacion_y_guia_de_msj.pdf

Apertura institucional de la Procuración Penitenciaria de Argentina que contribuye a crear comunidades más seguras

Maximiliano Andrés Sheehan

Introducción

La transparencia y el control público se han vinculado tradicionalmente a una forma de garantizar el buen funcionamiento de los órganos de justicia, apoyándose principalmente en un mejor acceso a la justicia y a la información generada para beneficio del público en general.

Si bien ambos conceptos son novedosos, existen algunos pendientes al respecto en relación con la apertura institucional, ya que las instituciones intentan aplicar los tres principios de gobierno abierto: transparencia, participación ciudadana y colaboración, pero terminan trabajando principalmente sólo en el ámbito de la transparencia, dejando de lado las acciones relacionadas con los conceptos de colaboración y participación, así como el uso de las nuevas tecnologías.

Por ello, el presente capítulo se propone, desde una perspectiva de la apertura institucional, aportar una revisión a la situación oscura y grave de los espacios de encierro de centros penitenciarios, conocidos más por los maltratos, los traslados intempestivos, la aplicación de sanciones arbitrarias altamente lesivas, el difícil acceso a la educación, los regímenes de aislamiento permanente, la desatención y la falta de información que viven los reclusos y en particular los colectivos sobre

vulnerados –jóvenes, extranjeros, mujeres, personas con discapacidad, entre otros–.

Existe un gran desafío al abordar estas problemáticas desde la perspectiva de gobierno abierto. Por ello, nos valemos, entre otros elementos, de compartir la experiencia que se generó con un plan de acción encaminado especialmente a utilizar de manera intensiva las nuevas tecnologías, atravesadas por los principios de la mencionada perspectiva: transparencia, participación y colaboración.

Transformados en instrumentos, estos principios representan, para las personas privadas de su libertad, la oportunidad de tener un mejor acceso a derechos como la educación, la justicia, la salud, el mantenimiento de los vínculos familiares, el trabajo y los bienes culturales, de los cuales los reclusos son formalmente titulares, aunque en la práctica no puedan acceder a ellos debido a la propia estructura y dinámica carcelaria, así como a la mediación represiva de las fuerzas de seguridad encargadas de su custodia y/o al carácter cerrado de las agencias públicas y, principalmente, de la justicia a cargo de la ejecución de la pena.

En este capítulo se analizan las características de la ley de ejecución penal argentina, tomando como referentes los antecedentes prácticos de gobierno abierto en el mundo. Así mismo, se aborda la problemática de cómo la justicia define las acciones en el tratamiento de los privados de libertad. Al ser positivas, éstas tendrían una repercusión directa en su situación y, sobre todo, en su reinserción, logrando con ello –como primer resultado– una baja en la reincidencia delictiva, lo que contribuiría indirectamente con la construcción de comunidades más seguras.

En una primera parte de este análisis, se puede deducir, de manera preliminar y a grandes trazos, que las normas de los tres países que comparamos regulan y comparten casi todos los temas que contiene la ley de ejecución penal. Lo mismo se puede decir de las obligaciones y derechos de las personas privadas de libertad, ya sea en su carácter de «procesados» y/o «condenados». En una situación bastante similar, aunque con diferencias quizá más marcadas –debido a los diversos sistemas político-administrativos de cada país–, se podría aseverar lo

mismo respecto de la administración penitenciaria, los procedimientos y sistemas que se aplican en los distintos establecimientos.

Lo anterior no significa que cada uno de los sistemas normativos legisla y regula de manera similar los derechos y las obligaciones de las personas privadas de libertad. Se observan casos en que la norma de un país los trata con mayor profundidad e intensidad, mientras que la norma de otro país los describe brevemente, o simplemente los enumera o enuncia.

Se puede traer a modo de ejemplo el tratamiento específico que le da a la «educación» –en cuanto a extensión, variedad de la oferta educativa, obligatoriedad, documentación y certificados, etc.– la ley argentina 24.660: ley de ejecución de la pena privativa de la libertad, en su capítulo VIII-Educación (del art. 133 al 142), en comparación con el tratamiento más acotado que le dan los artículos 32 y 59 del párrafo 8.º: «Del derecho a la educación», del decreto 518 chileno que aprueba el «reglamento de establecimientos penitenciarios». O la profundidad con que la ley argentina regula al «trabajo» en el capítulo VII-Trabajo (del art. 106 al 132), donde, entre otras cosas, se ocupa de la remuneración, así como de los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales, en contraste con la citada norma chilena, cuyo párrafo 9.º: «De la capacitación y el trabajo penitenciario» fue derogado por decreto 943 (JUSTICIA art. 94 a) D.O. 14.05.2011 (arts. 60 al 71 y 94).

Se debe mencionar que lo manifestado en el párrafo anterior no significa que se vierta una opinión sobre la funcionalidad y eficacia de las referidas regulaciones, pues se reconoce que, para llegar a una conclusión específica al respecto, habría que analizar toda la legislación complementaria de estas normas, a la par de los datos concretos que arroje la realidad penitenciaria.

Por último, es importante señalar que, en la perspectiva comparada que se sostiene en este texto, se contemplan las diferentes técnicas legislativas que utilizan los países en estudio para abordar una misma problemática, lo que dificulta la tarea de comparación.

Nota metodológica

Varios puntos deben destacarse. El primero de ellos es que el uso de la técnica alternativa basada en la narrativa en este estudio permitió comprender la importancia de formular una agenda y elaborar una narrativa a favor de los presos o ciudadanos privados de libertad (García-Huidobro, 2016). Otro más es el reconocimiento de los retos que se tuvieron para rendir cuentas desde la Procuración Penitenciaria de la Nación (PPN) de la Argentina y lograr hacer visibles las problemáticas de los presos para que éstos pudieran tener mejores condiciones y acceso a sus derechos. Es por ello, que se observa el rol de la PPN (como si fuera un estudio de caso) en la realización de dos compromisos en concreto del plan de acción de gobierno abierto. Al respecto, se utiliza, en parte, el análisis de contenido del tercer plan de acción de la Argentina 2017-2019.

El capítulo se propone describir ese proceso, no así las problemáticas observadas. De esta manera, lo que se pierde en profundidad del análisis de los problemas, se gana con el rescate de la experiencia del proceso de creación de los compromisos que pusieron a la vista de todos los derechos de los ciudadanos privados de su libertad.

¿Qué es la agenda de gobierno abierto?

La agenda de gobierno abierto es un listado de temas y problemas que merecen atención del gobierno y la apertura institucional de la información en manos del gobierno de la Argentina. Este tipo de agenda se ha ido moviendo desde aspectos de carácter tecnológico, y en algunos casos procedimental (leyes de acceso a información pública y protección de datos personales, y declaraciones de patrimonio e intereses, por ejemplo), hasta la idea de garantizar el pleno ejercicio de derechos como elemento constitutivo de un sistema democrático. Gobierno abierto se define de múltiples maneras, se cita la siguiente:

> se define gobierno abierto como un conjunto de instituciones democráticas basadas en un pluralismo razonable y la inclusión

> ciudadana, que se organizan en el marco de un Estado de derecho que reconoce la apertura como un valor político e inherente a un espacio público relacional, que utiliza los instrumentos tecnológicos como medio en la consecución de otros valores, como son la justicia, la comunicación, la eficiencia y la colaboración. Tales instituciones que fomentan esos valores son la transparencia, acceso a la información pública, rendición de cuentas y la participación cívica (Valenzuela, 2013, p. 140).

Por su parte, la *Carta iberoamericana de gobierno abierto*, del Centro Latinoamericano de Administración (CLAD), lo define en los siguientes términos:

> se entenderá el gobierno abierto como el conjunto de mecanismos y estrategias que contribuye a la gobernanza pública y al buen gobierno, basado en los pilares de la transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, colaboración e innovación, centrando e incluyendo a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones, así como en la formulación e implementación de políticas públicas, para fortalecer la democracia, la legitimidad de la acción pública y el bienestar colectivo (XVII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, 2016, p. 5).

Desde esta mirada, el gobierno abierto surge como un nuevo paradigma y modelo de relación entre los gobernantes, las administraciones y la sociedad, que resulta ser más transparente, multidireccional, colaborativo y orientado a la participación de los ciudadanos, tanto en el seguimiento como en la toma de decisiones públicas, a partir de cuya plataforma o espacio de acción es posible catalizar, articular y crear valor público desde y más allá de las fronteras de las burocracias estatales (Ramírez-Alujas, 2011).

Desde esta perspectiva, y en el ámbito del Poder Judicial, ello reviste una oportunidad y un desafío enorme, que no sólo pasa por superar el *statu quo* en el campo de la tradicional forma de hacer las cosas en los temas de gestión del sistema judicial –que incluye la Corte Suprema, los tribunales, las fiscalías, las defensorías, el sistema

penitenciario, entre otros–; sino que también pasa por el cambio de contexto institucional de cada país, que recupera la noción de los valores que sustentan el trabajo en el día a día. Al mismo tiempo, esta provisión de servicios públicos guarda relación con cada realidad nacional y con la posibilidad de garantizar el ejercicio y goce de derechos, deberes y obligaciones consagrados, en general, en la Constitución de cada país.

En la segunda década del siglo XXI, se ha posicionado un interesante debate sobre cómo lograr configurar una noción de gobierno abierto adaptada a nuestra realidad latinoamericana. De ella se desprende la noción de Estado abierto, término acuñado por Ozlak (2013), que supone

> Adecuar el marco conceptual y normativo relativo a gobierno abierto en los tres poderes y órdenes de gobierno, adecuando los principios de transparencia, participación y colaboración con las particularidades del tejido institucional y jurídico iberoamericano, y al contexto de los países de la región. Dada la coyuntura dinámica y en permanente cambio, gracias a la institucionalidad regional y al avance compartido de diversos instrumentos normativos en la región, el caso de la progresiva y creciente aprobación y entrada en vigencia de leyes de transparencia y acceso a información pública de países del cono sur, hace necesario la construcción de una mirada compartida y común, que sirva de contrapunto regional para las iniciativas o estrategias que se llevan a cabo en otras partes del mundo. Por otra parte, reiterar y reforzar el argumento de que las políticas, planes, estrategias e iniciativas de gobierno abierto no pueden (ni deben) reducirse al espacio de promover el uso de herramientas digitales y plataformas tecnológicas, a considerarle como una extensión natural o estado de evolución mayor sobre gobierno electrónico o, finalmente, a datos abiertos y creación de portales Web. La tecnología es un medio que habilita las políticas de gobierno abierto, no son un fin (XVII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, 2016, s. p.).

Al respecto, cobra sentido articular los incipientes esfuerzos que existen en la región para promover los principios del gobierno abierto en el Poder Judicial y más allá de éste.

Es así como empiezan a aparecer diversas iniciativas relacionadas con este camino, dentro de las cuales destacan algunas de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en Argentina, como el portal de gobierno abierto que, como parte de una política de Estado, apunta a alentar la participación ciudadana en la administración de justicia. Así, a través del Internet, se promueve la transparencia de los actos de gobierno y se intensifica el trabajo que realiza la Corte en materia de difusión y acceso a la información. Lo anterior ha implicado, al menos, cuatro aspectos relevantes para operacionalizar la noción de gobierno abierto en el ámbito de la justicia: *a)* información pública y al alcance de las personas; *b)* transparencia en los actos de gobierno; *c)* acceso a la justicia como valor fundamental para mejorar los servicios judiciales y relacionados, y *d)* la participación ciudadana (PPN, 2014).

Compromisos del tercer plan de acción de gobierno abierto de la Argentina

Dentro del proceso de elaboración del tercer plan de acción de gobierno abierto en la Argentina 2017-2019, se concretaron dos compromisos en la esfera de la responsabilidad directa de la PPN:

Compromiso 16: Publicación de recomendaciones de auditoría en cárceles argentinas. De acuerdo con el plan de acción de gobierno abierto, el objetivo es: «Promover la rendición de cuentas de la Procuración Penitenciaria de la Nación (PPN) y el involucramiento de la sociedad civil en el seguimiento de las recomendaciones que realiza el organismo sobre la vulneración de derechos de las personas privadas de libertad» (Alianza para el Gobierno Abierto, 2017, p. 106).

Compromiso 32: Laboratorio de innovación para organismos garantes de derechos y de control externo. De acuerdo con el plan de acción de gobierno abierto, el objetivo es: «Generar sinergia entre la Defensoría del Pueblo de la Nación (DPN) y la Procuración Penitenciaria de la Nación (PPN) y con la sociedad civil para mejorar el impacto y la legitimidad del trabajo de los organismos de control» (Alianza para el Gobierno Abierto, 2017, p. 158).

El rol de la Procuración Penitenciaria de la Nación en el plan de acción

La PPN tiene como objetivo fundamental proteger los derechos humanos de las personas privadas de libertad en jurisdicción federal, tanto en cárceles como en comisarías, alcaldías y cualquier tipo de locales en donde se encuentren personas privadas de libertad.

Si se sigue el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), las personas privadas de la libertad no se hallan excluidas del acceso a los derechos. Consecuentemente, el derecho a toda persona a la educación (art. 13.1), al trabajo y al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias (arts. 6 y 7), así como el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental (art. 12), a la seguridad social (art. 9), a la protección de la familia (art. 10) y a la alimentación (art. 11) deben ser garantizados también a las personas en situación de encarcelamiento. Sin embargo, en otros países de la región latinoamericana, las personas privadas de su libertad tienen restringidos algunos o todos sus derechos.

Con el fin de proteger estos derechos, la PPN ha impulsado una serie de proyectos, entre los que destaca el establecimiento de un protocolo de actuación para la investigación de los casos de tortura y malos tratos que llegan a su conocimiento, el cual detalla el procedimiento para la investigación y documentación de casos de tortura, tratos crueles o degradantes, entre otros, que sean determinados con base en los principios y criterios del Protocolo de Estambul.

Otro de los proyectos de la PPN gira en torno a los fallecimientos en cárceles federales, problemática que ha sido reconocida por dicho organismo como una de sus líneas de intervención prioritarias. De esta forma, mediante sucesivas resoluciones, la PPN ha asegurado su actuación ante las muertes ocurridas bajo la custodia del Servicio Penitenciario Federal.

Así mismo, la PPN ha desarrollado proyectos relativos a colectivos vulnerables, al aislamiento, a las acciones colectivas y a los casos testigos, entre otros ejes temáticos, que son descritos en un informe que año con año este organismo presenta ante el Congreso de la Nación Argentina. Es a partir de la revisión de las acciones del proyecto de

gobierno abierto de la PPN y de las normatividades que se construye el caso del presente estudio.

El diagnóstico de la situación

Las *Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos*, que sigue la PPN, establecen que la prisión debe tener por finalidad y justificación proteger a la sociedad contra el crimen. En ellas se aclara que sólo se alcanzará este fin «si se aprovecha el período de privación de libertad para lograr, en lo posible, que el delincuente una vez liberado no solamente quiera respetar la ley y proveer a sus necesidades, sino también que sea capaz de hacerlo» (Organización de las Naciones Unidas [ONU], 1955, regla 58).

A su vez, en dichas reglas se indica que el régimen penitenciario debe emplear «todos los medios curativos, educativos, morales, espirituales y de otra naturaleza, y todas las formas de asistencia de que puede disponer» (ONU, 1955, regla 59), resultando fundamental «reducir las diferencias que puedan existir entre la vida en prisión y la vida libre» (ONU, 1955, regla 60). De esta manera, el tratamiento no debe acrecentar «la exclusión de los reclusos de la sociedad, sino, por el contrario, [recalcar] el hecho de que continúan formando parte de ella» (ONU, 1955, regla 61).

En la misma línea, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) (ONU, 1966) establece que el «régimen penitenciario consistirá en un tratamiento cuya finalidad esencial será la reforma y la readaptación social de los penados» (art. 10.3), mientras que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, 2008) dispone que las penas «tendrán como finalidad esencial la reforma, la readaptación social y la rehabilitación personal de los condenados» (s. p.).

Esos objetivos, reproducidos y ampliados por el derecho interno de los países de América Latina, suponen que el individuo actualmente condenado debe ser visto esencialmente como un «futuro liberado». En decir, como un sujeto que habrá de regresar a la sociedad en cuya defensa fue encarcelado, ya sea como un riesgo o como un benefactor, dependiendo –en importante medida– del «tratamiento» que el Estado le haya ofrecido durante su permanencia en la cárcel.

Sin embargo, persiste el problema de la exclusión social, económica y cultural que sufren los ciudadanos en condición de cárcel y la imposibilidad de su reinserción al recuperar la libertad, lo que coloca a esta línea en un especial foco de atención, sobre todo ante la grave situación alimenticia y sanitaria que atraviesa estos espacios de encierro, los maltratos a los familiares en el marco de las visitas, los traslados intempestivos e infundados, la aplicación de sanciones arbitrarias altamente lesivas, los regímenes de aislamiento permanente y la desatención de los colectivos sobre vulnerados.

En el marco de los logros alcanzados en materia de derechos humanos existen todavía considerables motivos de preocupación en lo referente a este colectivo de personas privadas de su libertad, por ser uno de los núcleos sociales más sensibles. Dicho problema no ha sido abordado desde una perspectiva que implique el uso de las nuevas tecnologías como un camino alternativo a posibles soluciones.

Plan de acción de gobierno abierto en Argentina

El plan de acción de gobierno abierto de la República de la Argentina se construyó mediante un proceso participativo de la ciudadanía y, actualmente, es una vía para garantizar a los privados de su libertad el ejercicio de los derechos antes anotados. Por el lado de los compromisos en transparencia y acceso a la información pública, la Argentina se comprometió desde 2013 (y lo refrendó en 2017) a la creación de un portal de datos públicos, a la elaboración de un manual de buenas prácticas de gobierno abierto, al lanzamiento de un nuevo portal de trámites, a la realización de un mapa del Estado y a la presentación de un compendio de leyes tendientes a democratizar, entre otras cosas, la justicia.

A su vez, con respecto a la participación ciudadana, se comprometió a la federalización de los grupos de trabajo de la agenda digital, al impulso de un evento nacional de gobierno abierto, a la realización de un *hackatón* de datos públicos y al fomento de los mecanismos de participación previstos en el decreto 1172/03, entre otros puntos.

Con base en lo descrito anteriormente, es posible reconocer la utilización de las tecnologías de la información y la comunicación

(TIC), con un enfoque de gobierno abierto, como vehículo para que las personas privadas de su libertad accedan a sus derechos, muchas veces vulnerados.

La gestión pública de las prisiones y la administración del tratamiento penitenciario en nuestra región oscilan entre dos modelos polares. Por un lado, la continuidad del militarismo heredado de la etapa autoritaria, presente en muchas fuerzas de seguridad, en las cuales la democratización penetró en escasa medida, lo que lleva a reproducir los lugares de encierro con un enfoque de guerra interna y, por tanto, a violaciones sistemáticas de los derechos humanos, que sólo generan en los reclusos exclusión y resentimiento. Por el otro, el Estado –impotente o cómplice– entrega el gobierno de las prisiones a los propios internos, para que estos las gestionen como verdaderas escuelas de la delincuencia, como bases de apoyo y conducción de toda clase de empresas criminales.

Entre ambos extremos, encontramos todo tipo de configuraciones intermedias que representan distintos modos de equilibrio entre estructuras estatales impotentes, fallidas y corruptas; y un verticalismo anacrónico e impracticable de cara a una sociedad que exige –incluso en el interior de las cárceles– funcionarios públicos responsables y apegados a la ley.

Contexto estratégico de la Procuración Penitenciaria de la Nación

El primer paso necesario en la consolidación de los principios del gobierno abierto anteriormente descritos es la identificación de los actores clave en el proceso de la toma de decisiones en el ámbito de la ejecución de la pena, con el agregado de todo el colectivo pasible de estas decisiones: organizaciones no gubernamentales (ONG), defensorías, familiares de detenidos, Patronato de Liberados, Poder Judicial, PPN, en suma, distintas organizaciones que activen la participación en el tema.

Un segundo paso fundamental en relación con estos principios será la voluntad política, desde el más alto nivel gubernamental, para imponer las nuevas reglas de juego, que transparenten la relación gobierno-ciudadanía, apoyándose provisoriamente en las nuevas tecnologías que faciliten

esa interacción. Al respecto, Oscar Ozlak (2013) afirma que «los funcionarios políticos y los administradores permanentes deben mostrarse dispuestos a funcionar sobre estas nuevas reglas, en un grado de determinación que rompa con estructuras y mecanismos decisorios ancestrales que por distintas razones estarían poco dispuestos a modificar» (p. 4). En esa línea se generó una estrategia de trabajo.

El último paso por considerar, y tal vez el más difícil, es la necesidad de avanzar en una visión franca y sincera del agotamiento del sistema carcelario actual, que incluya la construcción de un plan de acción de gobierno abierto para rescatar las cárceles.

Estos tres pasos resumen la serie de acciones estratégicas para un plan de gobierno abierto:

1) Diseñar y desarrollar procesos de apertura de información. Sólo enfocándose, por un lado, en la gestión misma del Servicio Penitenciario y, por el otro, en el real acceso a la información por parte de los ciudadanos privados de libertad, será posible que las ONG, los organismos de control, el sector privado y demás actores relacionados con el tema, a través del uso de las nuevas tecnologías, recolecten información actualizada de la realidad carcelaria, facilitando así la detección de los casos en que se vulneren los derechos.

2) Establecer los canales necesarios para garantizar la participación de los ciudadanos privados de la libertad, de las ONG, de los organismos de control, del sector privado y demás actores. Para ello, es necesario generar las condiciones de accesibilidad para todos ellos. De lograrse, el detenido podrá continuar tras los muros su vida social, económica y cultural.

3) Elaborar un compendio de normas y mecanismos de intervención de acuerdo con los tiempos que corren, donde se priorice la rendición pública ante la sociedad. Esto será posible a través de un proceso horizontal y colaborativo en donde se integren todos los actores pertinentes con el fin de garantizar el involucramiento de la sociedad en el proceso de toma de decisiones de los funcionarios públicos.

¿Cómo resolver el problema? Descripción y análisis de la estrategia

Para resolver el problema de la exclusión social, económica y cultural que sufren los ciudadanos privados de libertad, así como la imposibilidad de su reinserción al recuperarla, el gobierno abierto ha empleado una serie de herramientas que se enmarcan dentro de una estrategia que permite señalar la posibilidad de innovar con sentido social. Esto también puede observarse en proyectos similares en el marco de los derechos fundamentales de las personas privadas de libertad, principalmente a través de búsquedas en medios electrónicos, de la visita a portales exclusivos que transparentan la presente temática o del análisis de los distintos planes de acción en la Alianza para el Gobierno Abierto; o bien, mediante el envío de consultas (desde el PPN) a los funcionarios de gobierno abierto en Chile y Uruguay, o a representantes del Banco Mundial (BM) y otros organismos que investigan o promueven experiencias en situaciones de encierro –no hemos podido corroborar que existan antecedentes en toda Latinoamérica sobre la problemática abordada–.

Herramientas y recursos de gobierno abierto

Introducir nuevas tecnologías en el tema que aquí se trata –y que constituye una problemática de larga data– representa una propuesta innovadora –con un enfoque no utilizado hasta el momento– que nos acerca a una solución efectiva.

Entre el abanico de posibilidades que nos permite el uso de las nuevas tecnologías, hemos evaluado diferentes alternativas y optado por las más clásicas por ser, como se ha dicho antes, la primera vez que se utilizan en el ámbito que nos ocupa.

En primer lugar, evaluamos la posibilidad de diseñar y desarrollar un portal web 2.0 de carácter informativo y de acceso libre, para que tanto los ciudadanos privados de libertad como la ciudadanía en general, el propio Servicio Penitenciario, las ONG, los organismos de control, el sector privado y demás actores pertinentes puedan disponer, en tiempo real, del conjunto de datos y, en general, de la información

liberada y referida al funcionamiento del sistema carcelario. Este canal no solamente haría valer el derecho a la información de todos, sino que permitiría elaborar estrategias y desarrollar acciones a partir de diagnósticos certeros y realidades mesuradas y conocidas, mejorando notablemente la obtención de resultados de acuerdo con las realidades y los objetivos propuestos.

Dentro de esta propuesta se incluye un espacio dirigido a quienes se encuentran privados de libertad, donde no sólo tendrán acceso a la información, sino que también contarán con la posibilidad de autogestionar distintos servicios y derechos propios de la vida en prisión.

Todo lo contemplado en el sitio web deberá estar desarrollado de manera tal que cada evento sea exportable a una base de datos para poder cumplir con los principios universales que exige la doctrina de datos abierto (*open data*). El portal sería diseñado considerando que la visibilización de los distintos fenómenos en situación de encierro aleja la posibilidad de impunidad en el manejo de los establecimientos penitenciarios, uno de los principales factores de agravamiento en las condiciones y la transgresión de los derechos de los colectivos vulnerables.

Para este desarrollo, en una primera etapa sugerimos realizar foros abiertos y *focus groups* donde participen todos los actores relacionados al tema, a fin de garantizar que el producto final contendrá sus puntos de vista, considerando las opiniones de los grupos vulnerables, que hasta ahora difícilmente han sido escuchados al respecto. El portal también debe permitir que el ciudadano privado de libertad ejerza su derecho a la comunicación, mejorando así su contacto familiar y social. Los distintos recursos que facilitan la concreción de este objetivo serán descritos más adelante.

Por otra parte, consideramos la necesidad de un presupuesto participativo como herramienta que permita el involucramiento de los privados de la libertad en la gestión del establecimiento penitenciario y, al mismo tiempo, brinde la posibilidad de una canalización real de las dificultades diarias y una concientización de la distribución de los esfuerzos en la gestión cotidiana.

Finalmente, cabe destacar que el portal permitirá que los ciudadanos privados de libertad participen en actividades culturales y programas

educativos, así como también accedan a videos y a actividades laborales a través del teletrabajo.

De esta manera, no solamente se estaría brindando a los ciudadanos privados de libertad un medio para acceder a sus derechos vigentes, sino que también se estaría generando un dispositivo de reinserción, a partir del aprendizaje de las herramientas tecnológicas. Es decir, no estamos refiriéndonos sólo a la posibilidad de acceso de los individuos, sino a una comprensión integradora, reparando así una falencia anterior en la que la sociedad y el Estado mantuvieron al colectivo vulnerable.

Estrategia operativa

Para la puesta en marcha de la estrategia se realizó una concientización sobre los derechos de las personas privadas de la libertad, en primer lugar dirigida a los propios individuos privados de su libertad, a sus familiares y al personal del Servicio Penitenciario, pero también a la ciudadanía en general. Esto dado que se trata de una apuesta por un modo distinto de gestionar y acceder a las oportunidades de resocialización, el cual pone el énfasis en la responsabilidad de los condenados, a quienes compete su aprovechamiento y desarrollo.

Es muy importante destacar la necesidad de aprovechar el período de privación de libertad para que el ciudadano –que ha cometido un delito y tiene que cumplir una pena– pueda acceder a distintos mecanismos donde se logre visualizar a sí mismo como un «futuro liberado», y donde se genere una posibilidad real de reinserción al momento de su retorno a la sociedad como ciudadano libre.

Recalcamos nuevamente la importancia, a la hora de la implementación de esta estrategia, de que los distintos actores estén involucrados en forma participativa. Es imprescindible para lograr un impacto positivo en la vida intramuros que el Servicio Penitenciario, la ciudadanía, los órganos de control, el sector privado y demás actores participen activamente en este proceso.

Recursos necesarios y suficientes

Para la implementación de esta propuesta, se garantiza al privado de libertad el acceso a una computadora con conectividad y demás herramientas que le permitan ampliar y ejercer en plenitud sus derechos.

Como se describió anteriormente, establecimos dos ejes principales de desarrollo. Por un lado, sacar del ostracismo a la gestión misma del Servicio Penitenciario y, por el otro, generar nuevos canales que se presenten como una alternativa válida para la reintegración del privado de libertad y el acceso a sus derechos vigentes.

En relación con ello, es que expondremos ciertos ejemplos de lo que puede aportar la propuesta sostenida en este capítulo, los cuales salieron a la luz en el proceso de diseño y consulta.

Por un lado, la promoción de la apertura de los procesos licitatorios, de los mecanismos de intervención dentro de los establecimientos penitenciarios, de los procesos decisorios, de los mecanismos de visita y de la concesión de las cantinas dentro de los establecimientos, así como la publicación de los precios de las cantinas intramuros, etcétera.

Con respecto a la alimentación, la publicación de los valores calóricos de los menús que les son suministrados a los ciudadanos privados de libertad, así como también el menú diario que será distribuido en los distintos establecimientos, lo que permitiría, por un lado, conocer la dieta suministrada y, por el otro, poder controlar su entrega. Así mismo, informar los menús especiales de acuerdo con las enfermedades crónicas o preexistentes que imposibilitan a los ciudadanos ingerir ciertos alimentos.

Por otro lado, en referencia al derecho a la comunicación, es importante dar el salto cualitativo. Hoy en día a los privados de libertad se les da la opción de enviar y/o recibir notas por correo, pero con la propuesta actual estamos frente a la oportunidad de que puedan enviar correos electrónicos que les permitan mantener los vínculos familiares, la relación con sus defensores y una mejor comunicación con el mundo exterior. Al respecto, cabe enfatizar la importancia de ir avanzando en la implementación de estas herramientas, no sólo consolidando el uso del correo electrónico, sino también desarrollando o

ingresando nuevas herramientas que amplíen este derecho, como es el caso de Skype, Facebook, Twitter, blogs, etcétera, que en el mundo actual son un motor cultural y un complemento social.

De esta manera, se lograrían reducir las barreras en el ejercicio de los vínculos familiares y legales de las personas privadas de libertad, ya sea con sus defensores, asesores o letrados, o bien con organismos intervinientes o agencias judiciales; profundizando así su resiliencia. Esto cobra mayor importancia si se considera la práctica de trasladar a los privados de libertad lejos de su lugar de residencia.

Con respecto a la salud, la estrategia permitiría que las historias clínicas estén a disposición de los privados de libertad, facilitando de esta manera la implementación de tratamientos y la realización de consultas extramuros por personal civil, así como el envío de información fidedigna a diversas instituciones, la disminución de los tiempos al recibir asistencia sanitaria específica ante una situación determinada y la ampliación del derecho a conocer las alternativas terapéuticas existentes para optar por la más conveniente.

Además, permitiría que los familiares cuenten con información que les dé, por un lado, la posibilidad de acompañar al ciudadano en situación de cárcel antes, durante y luego de su tratamiento y, por otro, la de acceder al derecho de tomar decisiones relacionadas con su atención médica. Del mismo modo, resultaría ventajosa la publicación de los turnos médicos intramuros, así como de la certificación que constate que los futuros liberados fueron atendidos. Siguiendo en esta línea, también debería promoverse la publicación de la lista de medicamentos con la fecha de vencimiento y el *stock* en las farmacias de los establecimientos penitenciarios.

En el mismo sentido, respecto al derecho a la educación, se afirma que tiene la potencialidad de ser ampliado drásticamente a través de la puesta en marcha de la propuesta aquí explicada. Si bien hoy los privados de libertad cuentan con la posibilidad de acceder a los niveles primarios, secundarios y universitarios, debe reconocerse que no se garantiza el principio de igualdad de condiciones para todos. Por lo mismo, cobra importancia el desarrollo de esta estrategia, a través de la cual se igualarían las condiciones y, al mismo tiempo, se ampliaría

para los ciudadanos privados de libertad la oferta y diversidad de capacitación, así como el acceso a cursos terciarios, entre otras opciones.

Por último, se ampliaría también el horizonte laboral de los privados de libertad, pues les daría la posibilidad de realizar búsquedas laborales y les permitiría que realicen tareas más requeridas por el mercado actual y con mejor proyección, como puede ser *beta tester*, *data entry*, digitalización de documentos, entre otras.

En caso de resultar eficaz, esta política puede llevar a reducir los enormes costos de intermediación que actualmente exige el acceso de los detenidos a los derechos de los que son formalmente titulares. Por otro lado, esta propuesta también facilitaría una continuidad en el ejercicio de los derechos vigentes, ya que estos últimos muchas veces se ven vulnerados al momento de los traslados, la llegada de nuevas autoridades, los cambios de pabellón u otras prácticas usuales propias del Servicio Penitenciario. Al tiempo, esta estrategia podría llevar a la construcción de innumerables puentes entre los reclusos y la sociedad. Esto último exigirá el desarrollo de herramientas y políticas concordantes por parte de diversas agencias públicas, particularmente de los diversos operadores del sistema de justicia, y permitirá un creciente compromiso de la sociedad con el acceso de los detenidos a oportunidades de resocialización en el campo laboral, cultural y educativo, entre otros.

Así, la realización de los principios incluidos en el paradigma de gobierno abierto depende de nuestra capacidad para promover

> nuevos espacios para la innovación institucional, el desarrollo de mecanismos ligados a la cocreación en la provisión de servicios públicos y al trabajo colaborativo, y la puesta en marcha de nuevos entramados organizativos y sistemas de gestión orientados a fomentar la apertura y una nueva forma de gobernar en el contexto de la sociedad red. En este escenario, el papel de Internet, las tecnologías y la cultura digital han sido claves (Ramírez-Alujas y Dassen, 2014, p. 15).

Bajo esas premisas, consideramos que el diseño y la implementación de una política como la propuesta debe llevarse adelante incluyendo a los distintos actores involucrados en la problemática carcelaria y

mediante un plan de gobierno abierto para monitorear que las propuestas aquí detalladas sean factibles.

Al mismo tiempo, consideramos crucial el aprovechamiento de las experiencias y capacidades existentes en materia de acceso a las nuevas tecnologías, especialmente en el campo de la educación, así como la búsqueda de asociaciones virtuosas con la sociedad civil y la promoción de sinergias positivas entre diversos ámbitos del Estado. Por ello, el enfoque de gobierno abierto es central para innovar en la gestión y administración de los centros carcelarios.

Con el fin de lograr una propuesta de gobierno abierto que cumpla el objetivo de que los presos gocen de sus derechos resulta clave modificar «estructuras de poder tradicionales, para abrir canales relacionales con la ciudadanía, modificar su forma de organización para proveer información pública y crear incentivos para el acceso del ciudadano a la arena decisional» (Valenzuela, 2014, p. 166).

Para culminar, sería conveniente diseñar indicadores que permitan realizar un seguimiento y una evaluación de la implementación de la estrategia, entre los cuales se debería incluir el Informe Nacional y Provincial del Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución de la Pena (SNEEP), los datos generados desde la utilización del portal, la ejecución presupuestaria del sector y demás datos vinculantes con la temática, que faciliten la producción de indicadores. Por ejemplo, el nivel de reincidencia, de educación, de trabajo, y la evolución del gasto, los cuales reflejen objetivamente el impacto de la política aplicada.

Conclusión

La clave para emprender la incorporación de los compromisos en los planes de acción de gobierno 2015-2016 y 2017-2019 está vinculada con la voluntad política desde el más alto nivel gubernamental. Lograr que los presos sean visibilizados requirió de la imposición de nuevas reglas de juego en la relación gobierno-ciudadanía, apoyados provisoriamente en las nuevas tecnologías que facilitan esa interacción. Esto permitió que los funcionarios políticos y los administradores permanentes generaran innovaciones, como la modernización del

Estado y la transformación de los modelos tradicionales de gestión pública y de la relación entre ciudadanía y Estado como una estrategia nacional de gobierno abierto (Aquilino y Arena, 2018).

Un rol fundamental en este asunto lo tuvieron las organizaciones de la sociedad civil que trabajan los temas de justicia y seguridad pública, ya que sin ellos no hubiera sido posible abordar la creación de comunidades más seguras en las prisiones. El gobierno abierto cuenta con la determinación de sustituir mecanismos decisorios ancestrales que, por distintas razones, se estuvo en poca disposición de modificar, imposibilitando con ello la transformación de políticas públicas que superaran los ciclos políticos en nuestra región, ciclos que han conducido al fracaso.

Por ello, se tiene que lograr el compromiso y el involucramiento de la sociedad civil, de los ciudadanos, de las distintas fuerzas políticas y de todos aquellos actores que son relevantes para el efectivo impacto de las políticas públicas. Del mismo modo, debe conseguirse que las políticas públicas también superen las individualidades personales o de períodos de gobierno.

Otra cuestión relevante para tener en cuenta es la necesidad de las administraciones públicas en su adaptación al dinamismo actual de la apertura institucional, acompañando los tiempos impuestos por las nuevas tecnologías, y las nuevas exigencias que éstas le permiten a la sociedad civil.

En la misma línea, debe reconocerse que las administraciones públicas requieren otro perfil de funcionarios, los cuales tengan la capacidad de superar el miedo al fracaso y logren entrar en el círculo virtuoso de des-aprender las malas prácticas que se desarrollan en las cárceles, para así poder adquirir nuevos aprendizajes que generen la habilidad y la conciencia de que un gobierno abierto se construye a partir de la búsqueda de la alternativa más eficiente que el Estado pueda ofrecer.

Por último, es importante destacar que, al momento de trabajar, deben dejarse de lado las emociones vinculadas al conflicto que generan los estereotipos sobre el gobierno y la sociedad civil, sobre el diálogo entre buenos y malos. Esto no es así. Es la búsqueda de

mejores condiciones de los presos como sujetos de derechos lo que motiva a superar egoísmos propios de políticos y otros actores institucionales, económicos y sociales. Sumado a esto, la aceptación de que la alternativa sea pasible de cualquier modificación superadora, provenga ésta de donde provenga, permitirá lograr el compromiso de todos los actores pertinentes.

De esta manera, el gobierno abierto en prisiones será percibido solamente por su persecución del bienestar social, del fortalecimiento de las instituciones públicas y del objetivo de lograr todos los días un Estado más eficiente, abierto y transparente para toda la comunidad. Sin perder de vista que también estará sujeto al escrutinio de lo público.

Referencias

Alianza para el Gobierno Abierto (2017). *Tercer plan de acción nacional de gobierno abierto de la República Argentina*. Ministerio de Modernización-Presidencia de la Nación. https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2017/07/Argentina_Action-Plan_2017-2019.pdf

Aquilino, N. y Arena, E. (2018). Contribuciones para una estrategia de monitoreo y evaluación del III Plan de Acción Nacional en Gobierno Abierto. En *Documento de trabajo. Núm. 173*. Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia/Directorio Legislativo/Poder Ciudadano.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2008). Principios y buenas prácticas sobre la protección de las personas privadas de libertad en las Américas. http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/PrincipiosPPL.asp

García-Huidobro, R. (2016). La narrativa como método desencadenante y producción teórica en la investigación cualitativa. *EMPIRIA Revista de Metodología de Ciencias Sociales*, *34*, 155-178.

Organización de las Naciones Unidas (ONU). (1955). Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos. https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/treatmentofprisoners.aspx

Organización de las Naciones Unidas (ONU). (1966). Pacto internacional de derechos civiles y políticos. https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/ccpr.aspx

Ozlak, Ó. (2013). Estado abierto: Hacia un nuevo paradigma de gestión pública. [Conferencia]. En *XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Montevideo: CLAD.

Procuración Penitenciaria de la Nación (PPN). (2014). *Informe anual 2014: La situación de los derechos humanos en las cárceles federales de la Argentina*. Autor. https://ppn.gov.ar/pdf/publicaciones/Informe-anual-2014.pdf

Ramírez-Alujas, Á. (2011). Gobierno abierto y modernización de la gestión pública. Tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales. *Revista Enfoques*, *9*(15), 99-125.

Ramírez-Alujas, A. y Dassen, N. (2014). *Vientos de cambio. El avance de las políticas de gobierno abierto en América Latina y el Caribe.* BID. https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Vientos-de-cambio-El-avance-de-las-pol%C3%ADticas-de-gobierno-abierto-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe.pdf

Valenzuela, R. (2013). Delimitar gobierno abierto para ampliar la colaboración con una sociedad más abierta. *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, *21*, 127-158.

Valenzuela, R. (2014). Gobierno abierto en una perspectiva multinivel: Reflexiones entre la razón teórica y la innovación práctica. *Revista de Gestión Pública*, *3*(1), 163-197.

XVII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. (2016). *Carta iberoamericana de gobierno abierto*. CLAD. https://www.sfp.gov.py/sfp/archivos/documentos/CIGA_2016%20final_knawtdh9.pdf

El diálogo, punto de partida para atender la violencia: Un estudio local en la frontera norte de México

Nancy Hernández Martínez

Introducción

La seguridad pública en tiempos de violencia hace necesario visibilizar las respuestas sociales frente a este fenómeno en México y, particularmente, en algunas ciudades. Desde una perspectiva de la sociología política y con base en un caso específico, el capítulo tiene como propósito evidenciar una de las experiencias de la sociedad civil organizada de Ciudad Juárez. Me refiero al diálogo establecido con el Ejecutivo Federal, el cual fue impulsado desde la sociedad civil y solicitado a los diversos órdenes de gobierno como punto de partida para la atención a la violencia. El caso que se estudia es el diálogo público que tuvo lugar en 2010-2012, como consecuencia del incremento de la violencia durante el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa, que se exacerbó en Ciudad Juárez a partir de 2008.

El capítulo da cuenta de las condiciones y de la razón que llevó a plantear el diálogo y señala cuáles fueron sus características y cómo se desarrolló, más allá de lo difundido por el gobierno federal en su narrativa oficial, donde quedó soslayado este logro de la sociedad civil organizada. Para llevar a cabo la investigación, se contó con los testimonios de siete integrantes de la sociedad civil organizada de Ciudad

Juárez, que estuvieron involucrados en esta experiencia.[1] Ello hizo posible reconstruir lo ocurrido en este proceso de diálogo.

Diálogo público, actores y violencia

El análisis de las respuestas de la sociedad civil ante la violencia se puede abordar desde diversas aristas, como son la participación ciudadana, los movimientos sociales o la elaboración de políticas públicas. Sin embargo, los últimos años se ha evidenciado un aspecto del que se habla de manera cotidiana e indiferenciada, y que ha sido poco estudiado: el diálogo entre sociedad y gobierno. Éste va más allá de un encuentro entre las partes, ya que se trata de un proceso sociopolítico que muestra el tratamiento y las respuestas que el gobierno da a estas problemáticas, la relación misma entre sociedad civil organizada y gobierno, la heterogeneidad de ambos actores sociales, las capacidades y el nivel de organización de la sociedad civil como impulsora del diálogo, entre otros elementos.

Así, es oportuno señalar que el diálogo es una de las demandas cada vez más comunes de la sociedad civil hacia los gobiernos para la atención de diversas problemáticas, entre ellas, la violencia. De esta manera, resulta relevante identificar desde dónde nace la demanda del diálogo, en qué condiciones y contexto surge éste, quiénes participan en él, cómo se desarrolla y cuáles son sus resultados.

En este orden de ideas, es necesario apuntar que en las Ciencias Sociales existen dos ideas predominantes sobre el diálogo: aquella que ve en éste el medio para llegar a acuerdos y que se desarrolla de manera horizontal, armónica y equitativa; y por otra parte, la idea que pone de manifiesto que el diálogo se desarrolla en torno a relaciones asimétricas, donde se pueden observar las relaciones de poder entre sus participantes y, por consiguiente, donde también surge el conflicto que representa la posibilidad de llegar a acuerdos (Ángel y Obregón, 2011). Desde esta segunda perspectiva parte el análisis del presente capítulo.

[1] Por razones de confidencialidad, los nombres de las personas entrevistadas han sido omitidos.

De esta manera, hay que señalar que la demanda del diálogo, por parte de la sociedad civil, ha consistido en un proceso sociopolítico en su conjunto que va más allá del acto comunicacional; ya que tiene que ver con la organización social, las formas de relación con el gobierno, las causas y los medios para llegar a dicho diálogo, y los fines de éste. Por ello, se habla de diálogo público. Acosta (2012) define este último como un proceso en el que cualquier miembro de una comunidad interesado en incidir en discusiones, en torno a lo común, puede hacerlo.

Se trata, entonces, de un proceso que hace posible la relación de diferentes grupos en un espacio social determinado con respecto a asuntos de interés común. De acuerdo con Acosta (2012), algunos de los atributos de este diálogo son su capacidad de reconfigurar lo social con un mayor grado de reflexividad colectiva, la disposición de los participantes para recibir retroalimentación, la construcción colectiva de discurso, la escucha de argumentos ajenos y la manifestación de los propios, así como la reflexión empática sobre el asunto que se trata.

A lo anterior habría que agregar que las causas que motivan el diálogo público y el contexto en el que se desarrolla son elementos fundamentales para comprenderlo; pues ayudan a explicar sus objetivos, el rol de los participantes en el proceso, las peticiones realizadas, las expectativas, su temporalidad, y la necesidad o no de respuestas inmediatas.

También hay que señalar que se desarrolla el conflicto al ser los actores de este diálogo, por un lado, la sociedad civil organizada y, por otro, el gobierno, es decir, grupos heterogéneos en su interior, en los cuales confluyen distintos proyectos. Así, la heterogeneidad de ambos actores es clave en el estudio de este proceso y no deben perderse de vista, pues, como señala Olvera (2003), «que un grupo, red o sector de organizaciones civiles reclame una supuesta representación de la sociedad civil es un error político que puede tener serias consecuencias» (p. 32). Enfatizar este aspecto es central para entender los roles que ha jugado cada uno en este encuentro.

En Ciudad Juárez hallé algunas experiencias previas de diálogo, surgidas a raíz de la violencia. Una de las más visibles fue la suscitada en el período 2004-2006 para atender el fenómeno de los feminicidios en la ciudad, que dejó capacidades instaladas en la sociedad civil

organizada. Éste es un antecedente relevante para el proceso que aquí se analiza en relación con el gobierno federal en 2010, a causa de la violencia que enfrentaba la ciudad.

Como señala Charles Tilly (2007), la violencia colectiva «inflige daños físicos inmediatos a personas y/u objetos […] y su carácter está significativamente afectado por vínculos, estructuras y procesos sociales» (p. 3). La violencia provoca afectaciones a nivel individual y social, así como fragmentación al impactar negativamente la dinámica social del lugar donde se manifiesta. Por ejemplo, la convivencia es distinta, se modifica, y afecta el uso de los espacios públicos; incluso, en diversos casos, inhibe la participación de la sociedad civil, mientras que, en otros, es el incentivo para las movilizaciones sociales en búsqueda de alternativas ante la problemática, como es el caso de Ciudad Juárez.

Aunado a lo anterior, debe considerarse la actuación del gobierno ante la problemática presentada. Al respecto, Tilly (2007) señala que la relación entre la violencia y el gobierno es incómoda, pues el aumento de este fenómeno se asocia a la existencia de gobiernos débiles. Lo anterior da cuenta del tratamiento que el gobierno da a dicha violencia, lo que tiene efectos en la percepción de la sociedad civil y puede derivar en confianza o desconfianza hacia las instituciones públicas.

Si la violencia pone en evidencia a los gobiernos débiles, entonces el reconocimiento de ésta –o su interpretación– por parte del gobierno puede ser un obstáculo para la aceptación del diálogo y su desarrollo. Es, además, un factor para explicar la postura que los actores gubernamentales toman durante el mismo. Entonces, ante posturas y percepciones diversas del problema de la violencia, se pueden generar tensiones entre gobierno y sociedad civil

De esta manera, la actuación o el tratamiento que el gobierno da a las situaciones de violencia es clave para explicar por qué los procesos de diálogo han sido impulsados desde la sociedad civil, que, como afectada, demanda un espacio de encuentro. Así, Ciudad Juárez es un caso emblemático de las ciudades que más han sufrido violencia, pero también destaca porque en ella se han generado movilizaciones importantes desde la sociedad civil que han prosperado, a diferencia de lo que ha ocurrido en otros sitios que han atravesado por lo mismo,

como es el caso de Nuevo Laredo, Monterrey y Tijuana (Dudley y Rodríguez, 2014).

El contexto de violencia en Ciudad Juárez

Aun cuando 2019 fue el año más violento para México, y representa un repunte de la violencia en Ciudad Juárez, la violencia que enfrentó esta ciudad fronteriza en el período 2008-2012 marcó para ella un antes y un después. La consecuencia de ese clima de violencia se relaciona con diversos factores sociales, económicos, políticos y culturales en los que, por supuesto, también se incluye la presencia y la actividad del narcotráfico y del crimen organizado en general.

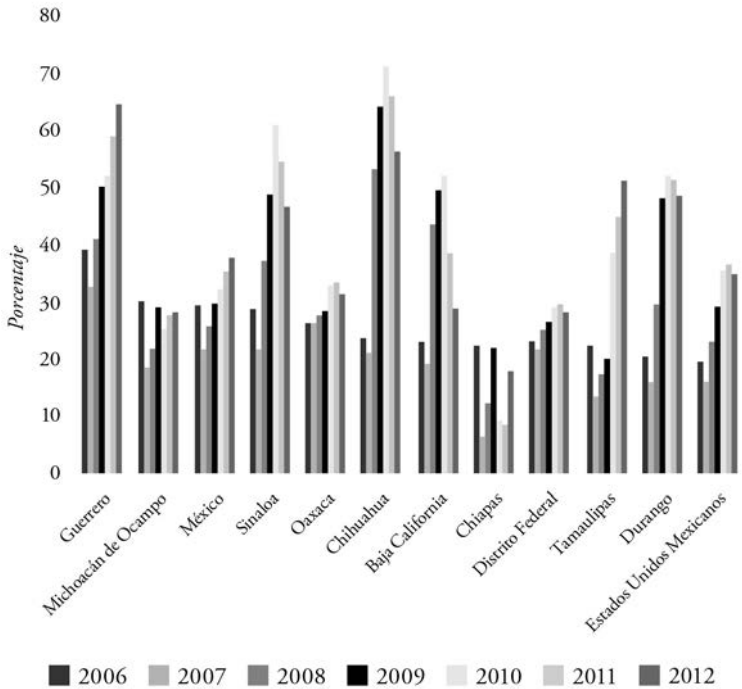
Como señalan Cruz y Cervera (2013), la violencia social no debe verse como un acto episódico, ya que se trata de un proceso continuo. A ello hay que sumar la corrupción de la policía, del sistema judicial y de diversos funcionarios públicos estatales y municipales, lo que ha llevado a la impunidad de diferentes delitos cometidos en la ciudad. Al respecto, la Encuesta de Percepción Ciudadana sobre Inseguridad en Ciudad Juárez 2011 (Centro de Investigaciones Sociales, 2011), realizada por la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez (UACJ), señala que la corrupción de las autoridades era considerada como la primera causa de la inseguridad, seguida por el narcotráfico y el desempleo.

Más allá de las características específicas de la ciudad y de la violencia sistémica que la ha caracterizado, otro factor que contribuyó a su agravamiento fue la lucha contra el crimen organizado emprendida por Felipe Calderón Hinojosa, la cual fue anunciada como una de sus prioridades desde el inicio de su sexenio (2006-2012). Así, de manera general, la violencia se incrementó en México como consecuencia de esta lucha y, de manera particular, en Ciudad Juárez. Por mencionar un ejemplo, se estima que en el período 2006-2010 en México se registraron 23 000 muertes vinculadas al narcotráfico (Meyer *et al*., 2010).

En la gráfica 1 se puede observar que las entidades federativas donde más se concentraron los homicidios fueron Chihuahua, Sinaloa, Baja California, Durango y Guerrero. De estos estados,

los municipios más afectados fueron Ciudad Juárez, Chihuahua, Culiacán, Tijuana, Gómez Palacio y Acapulco (Shirk *et al*., 2014).

Gráfica 1. Porcentaje de muertes por homicidio respecto al total de muertes violentas en el período 2006-2012



Fuente: Elaboración propia con base en el Inegi (2016).

De esta manera, en el período 2008-2012, Ciudad Juárez vivió una ola de violencia derivada de los enfrentamientos entre los cárteles de Juárez y de Sinaloa por el control del tráfico de la droga y el combate contra el narcotráfico, emprendido desde el gobierno federal; así como por la crisis económica que afectó severamente a la ciudad. Su año más violento fue 2010, en el que se registró la mayor cantidad de muertes por homicidio.

Aunque uno de los indicadores para cuantificar la violencia es a través de los homicidios registrados, a ello habría que sumarle otros delitos que se cometían en la ciudad, como los secuestros, las desapariciones, las extorsiones, el cobro por el derecho de piso, el robo de autos, entre otros. De acuerdo con cifras proporcionadas por la Presidencia de la República, durante el período 2007-2011 hubo en Ciudad Juárez 7 643 homicidios relacionados con la delincuencia organizada (Prat, 2013). Otras fuentes hablan de más de 10 000 homicidios en el mismo período (Barraza y Almada, 2012; Salazar y Rivero, 2014); sin embargo, no hay cifras exactas.

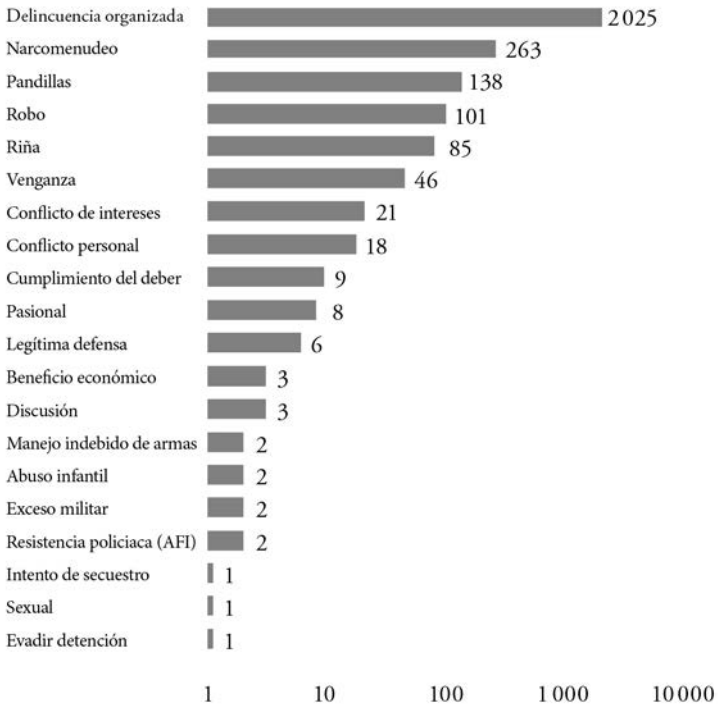
El Centro de Investigación de Crimen Organizado (InSight Crime) retoma diferentes fuentes y estima 11 142 homicidios cometidos en Ciudad Juárez en el período 2007-2012 (véase cuadro 1). Al respecto, también es importante mencionar que la mayoría de los homicidios fueron de personas –en su mayoría hombres– de entre 15 y 39 años de edad. Por otra parte, como se presente en la gráfica 2, el principal móvil de los homicidios en 2008-2009 fue la delincuencia organizada, seguido por el narcomenudeo y, en tercer lugar, las pandillas.

Cuadro 1. Homicidios en Ciudad Juárez en el período 2007-2012

Año	*Total (InSight Crime)*	*Total (Inegi)*
2007	320	181
2008	1 623	1 561
2009	2 754	2 299
2010	3 622	3 710
2011	2 086	2 246
2012	737	806
Total	*11 142*	*10 803*

Fuente: Elaboración propia con base en el Inegi (2016) y Pachico (2013).

Gráfica 2. Móvil de los homicidios en Ciudad Juárez en el período 2008-2009



Fuente: Cruz y Cervera (2013).

Como parte de la lucha contra el crimen organizado, el Ejecutivo Federal puso en marcha el Operativo Conjunto Chihuahua el 27 de marzo de 2008, estrategia implementada por los tres órdenes de gobierno como respuesta a la violencia en la ciudad. Este operativo implicó la entrada de fuerzas militares y federales a Ciudad Juárez para combatir al narcotráfico, lo que significó el despliegue de militares y el desarrollo de operativos antidroga que incluían el establecimiento de retenes para la detección de drogas y armas, así como la realización de cateos, el desmantelamiento de centros de distribución de drogas y la erradicación de cultivos ilícitos (Meyer *et al*., 2010).

Como parte de este operativo, los militares asumieron el control de las funciones policiales en el estado y su presencia fue en aumento. Según lo reportado por la Secretaría de Gobernación (Segob), al comienzo se hizo un despliegue territorial de 2 026 efectivos del ejército mexicano y 425 elementos de las fuerzas federales de apoyo de la Policía Federal Preventiva (PFP) (Segob, 2009). Tres meses después se anunció el envío de 1 400 soldados más y, una vez cumplido un año, se envió a otros 5 332 soldados (Meyer *et al.*, 2010).

Con el ejército en la ciudad, comenzaron a presentarse innumerables violaciones a los derechos humanos, como: casos de tortura, detenciones arbitrarias, cateos sin orden judicial, abusos sexuales, desapariciones forzadas y ejecuciones arbitrarias. De esta manera, el estado ocupó el primer lugar en quejas recibidas en la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) por violaciones cometidas por militares en tan sólo los primeros seis meses de 2008 (Meyer *et al.*, 2010).

Así, esta violencia no sólo se trató de homicidios entre los grupos criminales, sino de civiles, situación que afectó de manera generalizada a los habitantes de la ciudad.

Las respuestas sociales: el diálogo como punto de partida

Ante el contexto de violencia e impunidad, diversos sectores de la sociedad civil organizada de Ciudad Juárez comenzaron desde 2008 a expresar sus inconformidades por la implementación del operativo. Cabe destacar que esta situación originó la participación de distintos y muy variados sectores de la sociedad, algunos de los cuales intervenían por primera vez en asuntos de índole público, lo que refleja la gravedad de la violencia que se vivía (Díaz, s. f.). Estos grupos demandaban la presencia del Ejecutivo Federal en la ciudad, la necesidad de cambiar la estrategia de seguridad, la creación de políticas sociales integrales que atendieran los factores que provocan la violencia, la atención de las víctimas y que se escuchara e integrara la participación de la sociedad en todo el proceso.

Cada uno de estos sectores utilizó distintas estrategias para exigir al gobierno federal su presencia en la ciudad y llevaron a cabo diferentes

acciones, como: plantones, marchas, campañas de comunicación, comunicados y desplegados. No obstante, fue en 2010 que el gobierno federal hizo presencia en la ciudad, después de que, el 31 de enero de ese año, 17 jóvenes fueran asesinados en Villas de Salvárcar. Aunque no se trataba del primer caso de asesinato, éste tuvo resonancia nacional e internacional por las declaraciones hechas por el presidente Felipe Calderón, en las que señalaba que se trataba de un conflicto entre pandillas, lo cual era falso. Como resultado del reclamo social y de la presión ejercida desde la sociedad civil organizada, el 4 de febrero Calderón anunció la creación de un nuevo plan de intervención para Ciudad Juárez, y el 11 de febrero se reunió con distintos integrantes de la sociedad civil. Sobre la primera visita del entonces presidente, una de las participantes de la sociedad civil menciona:

> La primera visita de Calderón a Juárez fue pensada como un acto protocolario más, pero se salió de control desde el momento en que Luz María Dávila [madre de dos de los jóvenes asesinados] confrontó a Calderón. En aquella reunión Calderón terminó dando la palabra a los asistentes, a la sociedad civil que desmentían o refutaban lo que los funcionarios de distintas dependencias presentaban (anónimo, comunicación personal, junio de 2015).

Dicha reunión fue descrita en los medios de comunicación como un encuentro con un formato inédito, que duró cuatro horas, en el que asistieron aproximadamente 500 residentes de Juárez y el cual se caracterizó por las intervenciones espontáneas y directas dirigidas a Felipe Calderón, así como por los cuestionamientos a los funcionarios públicos sobre las acciones que implementarían en la ciudad.

Para la sociedad civil había una incomprensión por parte de los funcionarios públicos sobre la situación y magnitud de la violencia por la que atravesaba la ciudad; ya que las acciones presentadas por las secretarías de Estado, como parte de la intervención que se realizaría en Ciudad Juárez, no correspondían a la realidad, lo que generaba molestia entre los diferentes sectores ahí presentes y reforzaba la necesidad de que la sociedad civil fuera incluida en la definición del nuevo plan de intervención.

Si bien, como resultado de la primera visita de Calderón, se acordó trabajar en mesas temáticas con la sociedad civil para retomar sus propuestas, es necesario señalar que muchas otras organizaciones quedaron fuera.

De esta manera, el 17 de febrero, el Ejecutivo Federal presentó la estrategia Todos Somos Juárez, Reconstruyamos la Ciudad, la cual fue definida por el gobierno como «un programa de acción integral del Gobierno Federal con la participación del Gobierno del Estado de Chihuahua, el Gobierno Municipal de Ciudad Juárez y la sociedad juarense» (Presidencia de la República, 2010, s. p.) para atender la situación de violencia e inseguridad.

El programa presentado incluía 160 acciones agrupadas en las siguientes áreas de política pública: seguridad, economía, empleo, salud, educación, cultura y deporte, y desarrollo social. De acuerdo con lo informado por la Presidencia de la República respecto a la participación de la ciudadanía, se dice lo siguiente:

> Los ciudadanos primero participaron en febrero de 2010 en mesas de trabajo con funcionarios de los tres órdenes de gobierno para presentar propuestas de cómo mejorar la situación en Ciudad Juárez. De esas mesas de trabajo surgieron los 160 compromisos incluidos en *Todos Somos Juárez.* Estos ciudadanos después se constituyeron en consejos ciudadanos que son responsables de retroalimentar y dar seguimiento continuo a la implementación de los compromisos (Presidencia de la República, 2010, s. p.).

El discurso oficial sobre el proceso iniciado con la sociedad civil hacía alusión a la colaboración y comunicación establecida con ésta como iniciativa de la Presidencia de la República. Como se mencionó anteriormente, el diálogo fue una petición y resultado de los esfuerzos de la sociedad civil, para la cual, el sentido de establecer un diálogo con el Ejecutivo implicaba un proceso de conocimiento, comprensión mutua y aprendizaje necesario para atender el problema de la violencia de manera adecuada y apegada a la realidad de Ciudad Juárez.

Por parte de la Presidencia inicialmente no se habló de diálogo. Cuando se anunció el plan de intervención para Ciudad Juárez,

se hablaba de «consensuar» (*El Diario*, 2010) con la sociedad civil organizada los recursos que serían destinados a Ciudad Juárez –así lo expresó el entonces secretario de Gobernación, Fernando Gómez Mont–. La idea de diálogo y de una colaboración activa con la sociedad civil surgió posteriormente, y se fue incorporando en el discurso del Ejecutivo Federal.

El establecimiento del diálogo: características y percepciones

El diálogo se desarrolló a través de seis mesas, también llamados Consejos, con las siguientes temáticas: educación, seguridad, economía, desarrollo social, salud y empleo. Respecto a éstas, es importante señalar que la exclusión de los derechos humanos por parte del Ejecutivo originó conflictos con la sociedad civil –y dentro de ella–.

Para diversas organizaciones, esta decisión era muestra de que el diálogo sería bajo las condiciones establecidas por el Ejecutivo Federal y bajo sus imposiciones, motivo por el cual varias se retiraron de este ejercicio. Las reuniones de las seis mesas instauradas fueron mensuales y coordinadas por algún funcionario público. De esta manera, fue el gobierno el que convocó y determinó la agenda de trabajo (Segob, 2015).[2] Por su parte, sólo durante los primeros meses, Felipe Calderón asistió a reuniones donde se informaban los avances del trabajo realizado y los acuerdos tomados.

Quienes participaron en este proceso coinciden en que el formato establecido por el Ejecutivo Federal fragmentó la participación de la

[2] Es necesario señalar que, de las seis mesas, la relacionada con seguridad funcionó desde el inicio de manera muy distinta a las otras, pues en ella no coordinaba el Ejecutivo Federal, sino los integrantes de la sociedad civil. Su característica principal es que se integró por empresarios, académicos y representantes del Comité Médico Ciudadano. Algunas de las personas entrevistadas que fueron o son parte de esta mesa señalan que sí se logró una buena colaboración entre gobierno (con los diferentes órdenes) y los ciudadanos, a tal grado que aún existe la coordinación y se ha tomado como ejemplo de la participación ciudadana de Ciudad Juárez. No obstante, la experiencia de los participantes de las otras mesas fue distinta. De esta manera, se demuestra la heterogeneidad y las distintas relaciones establecidas con el Ejecutivo en este proceso de diálogo, lo cual se ha documentado poco.

sociedad civil involucrada e impidió la comunicación (Gobierno federal, 2012),[3] pues no se enteraban de lo que se planteaba en las otras mesas. A su vez, los tiempos y la forma de trabajar de cada mesa impedían abordar adecuadamente los respectivos problemas y propuestas. Sobre esto, cito:

> José Luis Flores, integrante de la organización civil Infancia en Movimiento y del Consejo Ciudadano por el Desarrollo Social de Ciudad Juárez, en representación de varias organizaciones locales, increpó al secretario de Desarrollo Social por la desorganización y la metodología empleada en las mesas de trabajo. Refutó que la mesa de política social se dividió en cuatro submesas [...] «Esta no es una manera adecuada de operar una intervención social integral, se necesita articular una sola intervención dirigida a la población en mayor riesgo en situación más crítica y no a la simple suma de esfuerzos dispersos de las secretarías y subsecretarías», expuso (Minjárez, 2010, s. p.).

Este aspecto fue reiterado por los participantes de la sociedad civil entrevistados, quienes agregaron que fue el Ejecutivo Federal quien decidió la distribución de las personas en cada mesa, es decir, no se les consultó en qué temática querían colaborar. Señalaron que, si bien la dinámica establecida era la misma para todas las mesas, el desarrollo del diálogo en cada una fue muy desigual, ya que dependía de quiénes las conformaban y de su capacidad de diálogo, así como de su tolerancia, su crítica y sus propuestas. Aunado a lo anterior, destacaron el control excesivo por parte del gobierno federal sobre los participantes y señalaron que no había un ejercicio de escucha, lo que generó una percepción de que la parte gubernamental sólo quería legitimar decisiones que ya había tomado. En ese sentido, el tema de la desconfianza fue uno de los elementos que más dificultó el diálogo. Un participante de la sociedad civil señala: «al principio sí percibíamos una gran desconfianza por parte de la autoridad [...] al principio ellos como que

[3] El tema de la comunicación no sólo afectó a las organizaciones participantes, sino que incluso fue un problema para las mismas dependencias participantes. Lo anterior conllevó también la duplicidad de funciones y acciones.

nos veían muy cautelosos, nos veían así como que con recelo. Llegó a haber reuniones en donde hubo discusiones muy álgidas. Discusiones muy muy fuertes» (anónimo, comunicación personal, junio de 2015).

En algunos casos la desconfianza existente pudo superarse a través del diálogo mismo. Entre los elementos positivos que contribuyeron a ello están la empatía generada con algunos funcionarios, la sensibilización de éstos ante la situación de Ciudad Juárez, el compromiso mostrado y un mayor involucramiento. Esos elementos conllevaron un mejor entendimiento de las necesidades y de las propuestas de las organizaciones, así como la generación de confianza entre los interlocutores.

Por parte de algunos funcionarios públicos que participaron también se reconoce que este proceso estuvo caracterizado por el conflicto; en primer lugar porque, de acuerdo con testimonios de funcionarias, no era común acercarse a la sociedad civil, por lo que no sabían cómo dirigirse a ésta. Una de ellas destaca lo siguiente:

> En un inicio, la verdad fue muy difícil, porque a los que nos tocaba manejar las mesas, pues era un ataque, una confrontación todo el tiempo con los ciudadanos durante meses […] y creo que a partir de que también se creó una confianza al tener siempre a los mismos funcionarios en las mismas mesas, pues se empezó a generar una empatía en cuanto a que el funcionario empezó a ser una persona con un nombre y que siempre estaba ahí todas las semanas (anónimo, comunicación personal, junio de 2015).

Así mismo, otra funcionaria agrega:

> Los funcionarios en principio llegamos con temor, porque la gente se acercó y reclamó y te encaró y exigía esa situación de justicia, o sea, y que te lo estén diciendo a la cara y sentirte impotente para poderle dar la solución rápida, inmediata a una situación es terrible […] Cuando la ciudadanía se dio cuenta que el gobierno estaba en la disposición de escuchar, que estaba considerando sus propuestas y que las estaba haciendo práctica, la dinámica se dio, y se dio (anónimo, comunicación personal, junio de 2015).

Esta situación señala la tensión generada entre los interlocutores por la situación misma de la violencia y porque la sociedad civil esperaba ver resultados inmediatos que fueran el reflejo de lo que ahí se planteaba. En este sentido, para la sociedad civil, el gobierno federal no estaba preparado para dialogar.

La información disponible muestra que durante los dos años de implementación de Todos Somos Juárez, Reconstruyamos la Ciudad existió insatisfacción de la sociedad civil organizada. Así, por ejemplo, en la presentación de avances de los primeros 100 días de la implementación de la estrategia hubo descontento por parte de la sociedad civil como resultado de la poca integración y escucha de sus propuestas, así como por el diálogo sostenido en las distintas mesas. Sobre este momento, en una nota periodística se señala lo siguiente:

> En la presentación de avances a 100 días de la implementación de Todos Somos Juárez, ya no estuvo presente ni FCH ni el gobernador del estado. También cambió la dinámica de la reunión, a la cual asistió muy poca gente y otros se fueron retirando durante la presentación. Esa vez no se cedió la palabra a los asistentes (Gallegos, 2010, p. 4).

Como parte de las apreciaciones originadas en torno al diálogo establecido, predomina la idea entre los participantes de la sociedad civil de que el proceso se dio de manera reactiva y de que, por tanto, el gobierno federal llegó obligado y con poca disposición para colaborar y escuchar.

De esta manera, resaltan dos percepciones sobre esta experiencia: la primera de ellas es que fue una simulación y, la segunda, que se trató de una estrategia del gobierno federal para legitimar sus acciones. No obstante, es necesario señalar que algunos de los participantes de la sociedad civil que consideraron que no hubo diálogo, al mismo tiempo reconocieron que con algunos funcionarios públicos sí fue posible generarlo. Al respecto, una participante menciona:

> Creo que habría que hacer un balance más sereno de lo que pasó en Todos Somos Juárez, Reconstruyamos la Ciudad, porque yo

> creo que fue muy desigual en las diferentes mesas. Y ahí tiene que ver con los interlocutores a nivel de las secretarías, pero también en quiénes participaron en qué mesas y qué tanta alianza se hizo, qué tan buenos interlocutores hubo y, en ese sentido, yo creo que sí hubo diferencias muy significativas (anónimo, comunicación personal, junio de 2015).

Por otra parte, la percepción de la sociedad civil es que la forma en cómo se planteó este diálogo fragmentó su participación y generó rupturas dentro de la misma sociedad civil y dentro del gobierno federal. De similar modo, se considera que este diálogo surgió de manera reactiva, ante lo ocurrido en Villas de Salvárcar, y no como un propósito del Ejecutivo por atender las peticiones que desde dos años antes había realizado la sociedad civil. En este sentido, el testimonio de una funcionaria pública de la Secretaría de Salud que participó en este proceso señala lo siguiente:

> El detonador claro que llevó a la estrategia de Juárez fue la fiesta de Villas de Salvárcar, en donde matan a muchos jóvenes […]; hay que reconocerlo, eso se dio por una crisis, si no, yo no sé si se hubiera dado. O sea, realmente hubo una crisis muy fuerte en la que, pues, al gobierno no le quedó otra cosa que ir y aprender algo ahí porque estaban las cosas horribles (anónimo, comunicación personal, junio de 2015).

El testimonio anterior es importante porque denota que ese diálogo era poco considerado en la administración de Felipe Calderón y sólo se llegó a conceder cuando ocurrió un hecho con resonancia internacional, que señaló una vez más la violencia que estaba viviendo la ciudad. Por tal razón, para algunos sectores fue intolerable aceptar las condiciones del diálogo establecidas en 2010 por el Ejecutivo Federal. En este sentido, una participante de la sociedad civil señala:

> No era un diálogo como el que nosotras queríamos, como el que habíamos empujado, como lo que demandaba la historia de este contexto de la ciudad. No podíamos hacer eso. Era como renunciar a muchas cosas que habíamos vivido, una lucha social por una vida

> libre de violencia para todo el mundo en la ciudad (anónimo, comunicación personal, junio de 2015).

Por otro lado, es importante señalar cómo los participantes de la sociedad civil organizada se percibían en este proceso. En este sentido, señalan que su trabajo fue ser portavoces de propuestas para mejorar la intervención del Ejecutivo en la ciudad, proponer, ayudarles a precisar acciones y también vigilar. Incluso, algunas de las propuestas de las organizaciones que decidieron retirarse del diálogo fueron retomadas por las que permanecieron. Sobre esta situación, una participante señala: «Nos sentimos realmente representantes de otros, entonces, por ejemplo, convocábamos gente para recoger propuestas. Nosotros nos asumimos como que no éramos los propietarios del espacio, sino que éramos una voz que queríamos dar voz a otras voces» (anónimo, comunicación personal, junio de 2015).

Otro testimonio también señala, por un lado, cómo se conciben a sí mismos y, por otro, el rol que como sociedad civil organizada tienen respecto al gobierno, al que llaman *autoridad*. En sus palabras:

> Nosotras hemos dicho que nuestra obligación como activistas es poner a trabajar a la esfera de las autoridades, de los tres niveles, el que sea. Pero hay que ponerlos a trabajar para que asuman su responsabilidad. Toda vez que son la autoridad y a nosotros no nos toca suplir el trabajo que hace la autoridad en el Estado mexicano (anónimo, comunicación personal, junio de 2015).

Esta postura habla de la responsabilidad del gobierno ante la situación de violencia y de una posición particular de la sociedad civil que está lejos de concebirse como una serie de organizaciones que pueda suplantar las funciones de los gobiernos. Al contrario, se percibe que busca la colaboración, lo que alude a cómo piensa su relación con el gobierno y, al mismo tiempo, muestra que se concibe a sí misma como agente de cambio.

De manera adicional, es importante mencionar que, como parte de este proceso de diálogo en Ciudad Juárez, también se dieron cambios al interior de la sociedad civil organizada. En este sentido, una de

las participantes señala: «En el campo de la sociedad civil también hay una reconfiguración de actores y de la sociedad juarense» (anónimo, comunicación personal, 15 de junio de 2015), lo que obedece a diversas situaciones. Entre ellas, se puede señalar que por primera vez participaron sectores que antes no lo habían hecho; en segundo lugar, la división y los debates que se dieron en torno a la participación de las organizaciones en las mesas establecidas por el Ejecutivo Federal, una vez que éste había dejado fuera el tema de derechos humanos y a diferentes grupos; y, por último, la formación de nuevas organizaciones a raíz de esta experiencia, lo cual fue fomentado también desde el Ejecutivo.

Finalmente, es importante señalar que todo proceso de diálogo genera aprendizajes en sus participantes, es lo que Acosta (2012) identifica como el *carácter pedagógico del diálogo.* En este sentido, uno de los aprendizajes señalados por los asistentes de la sociedad civil es el tema de la vinculación y de las alianzas, que se pueden llegar a formar con otras organizaciones, así como la capacidad de posicionar temas.

Por otro lado, está lo relacionado con el diálogo como ejercicio dentro de la misma sociedad civil, partiendo de que se trata de un ente heterogéneo que, en situaciones de violencia, ha tenido que sumar esfuerzos para ejercer mayor presión, lo que no significa que mantenga al interior posturas iguales, sino que ha podido llegar a acuerdos. En este sentido, una participante señala:

> Esos diálogos que se dieron ahí fueron importantes porque nos dejaron varios aprendizajes. Número uno: que cuando te pones de acuerdo entre sociedad civil con sus bemoles, pero que te pones de acuerdo en lo público, que apoyas esos diálogos, que vas, te tomas el tiempo para reunirte, para generar un acuerdo previo, para dialogar con las autoridades, eso toma sentido porque es una práctica ciudadana a la que generalmente no estamos acostumbrados (anónimo, comunicación personal, junio de 2015).

Por su parte, una funcionaria señala que el aprendizaje de esta experiencia fue conocer la complejidad de la situación de la ciudad, lo que permitió crear alternativas de acuerdo con las necesidades de la población, pues se dio cuenta de que las propuestas del gobierno

estaban alejadas de la realidad. Estos testimonios refuerzan las motivaciones del diálogo planteado por la sociedad civil: la necesidad de que se desarrollara ante el desconocimiento gubernamental de la magnitud de la violencia y del impacto que ésta tenía en la sociedad.

Conclusión

La violencia por la que atravesó Ciudad Juárez en este período despertó a la sociedad que deseaba poner un dique a la violencia. Sin embargo, el reconocimiento de la gravedad de la situación por parte del Ejecutivo Federal ocurrió hasta los hechos violentos de Villas de Salvárcar, en 2010, situación que fue consecuencia de una violencia más profunda y mayor. Aunque no era la primera masacre cometida, este hecho tuvo resonancia internacional y motivó a que el gobierno federal finalmente tuviera un encuentro con la sociedad civil organizada, a pesar de que ésta lo había solicitado dos años antes de dichos sucesos.

Desde 2008, y debido al incremento de la violencia, la sociedad civil organizada demandó cambios en la política de seguridad implementada por el gobierno federal y exigió su presencia en la ciudad. En esta experiencia se puede observar una mayor participación de diversos grupos de la sociedad civil, y cómo fue ésta la que exigió un diálogo como punto de partida para la atención de la violencia.

De esta manera, en 2010 se inició un proceso de diálogo que estuvo caracterizado por la confrontación y la desconfianza, y que, en opinión de los participantes, se trató de un proceso controlado por el Ejecutivo Federal. Incluso, de acuerdo con lo revisado, no había un planteamiento claro por parte del gobierno sobre realizar un diálogo, sino que éste se dio sobre la marcha.

Una vez establecido el acuerdo de la mesa para entablar el diálogo, la dirección de éste estuvo a cargo de los funcionarios públicos. Al respecto, los participantes de la sociedad civil entrevistados coinciden en que la dinámica instaurada por el Ejecutivo Federal fragmentó la participación y, en consecuencia, el propio diálogo. Así mismo, desde el inicio del proceso, y derivado de decisiones del gobierno, se generaron rupturas entre diversos grupos de la sociedad civil organizada.

La percepción de los representantes de la sociedad civil organizada es que en este encuentro había poca capacidad de escucha, pues no era un espacio donde pudieran expresar sus opiniones de manera libre, había un excesivo control sobre lo que se hacía y decía, y los acuerdos no eran respetados. Sin embargo, la riqueza y el aprendizaje social fueron invaluables, de ahí la importancia de documentar este estudio de caso como un aporte para diálogos futuros que, sin dudarlo, serán la diferencia entre el desarrollo local y el mejoramiento en la calidad de vida de los juarenses.

Referencias

Acosta, R. (2012). El diálogo y su calidad: Agenda de investigación sobre una herramienta social cotidiana. En *El diálogo como objeto de estudio: Aproximaciones a un proceso cotidiano y a su calidad* (pp. 9-24). ITESO.

Ángel, A. y Obregón, R. (2011). Un análisis crítico de las perspectivas de diálogo en la literatura sobre comunicación para el desarrollo y cambio social: Abordajes y desafíos. *Signo y Pensamiento*, *58*(30), 190-205.

Barraza, L. y Almada, H. (2012). *La realidad social y las violencias: Ciudad Juárez*. Universidad Autónoma de Ciudad Juárez/Incide Social.

Cruz, S. y Cervera, L. E. (2013). El homicidio masculino y su georreferenciación. En L. E. Cervera y J. E. Monárrez (coords.), *Geografía de la violencia en Ciudad Juárez, Chihuahua* (pp. 115-144). El Colef.

Díaz, L. R. (s. f.). *Breve análisis de la relación Estado-movimiento social en contextos de extrema violencia: Ciudad Juárez durante el periodo de militarización*. UAM.

Dudley, S. y Rodríguez, S. (2014). Civil Society, the Government and the Development of Citizen Security. En D. A. Shirk, D. Wood y E. L. Olson (edits.), *Building Resilient Communities in Mexico: Civic Responses to Crime and Violence* (pp. 63-88). Woodrow Wilson International Center for Scholars/University of San Diego.

El Diario. (8 de febrero de 2010). Consensuará Gómez Mont con sectores hoy la nueva estrategia. Autor.

Gallegos, R. (29 de mayo de 2010). Plantean avances, aunque tuvimos retrasos y errores. *El Diario*.

Gobierno Federal. (Noviembre de 2012). Experiencia local sobre integración y reconstrucción del tejido social. [Ponencia]. En *Seminario iberoamericano sobre programas locales de formación e inserción social de personas con problemas de dependencia*. Cartagena de Indias: Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi). (2016). Consulta interactiva de datos, mortalidad, conjunto de datos: Defunciones por homicidios. [Base de datos]. http://www.inegi.org.mx/est/lista_cubos/consulta.aspx?p=adm&c=4

Meyer, M., Brewer, S. y Cepeda, C. (2010). *Abuso y miedo en Ciudad Juárez, un análisis de violaciones a los derechos humanos cometidas por militares en México*. Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez/Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos. https://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Mexico/2010/WOLA_RPT-SPANISH_Juarez_FNL-color.pdf

Minjárez, G. (16 de febrero de 2010). Temen bajo impacto en materia social por premura. *El Diario*.

Olvera, A. J. (2003). *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*. Universidad Veracruzana/FCE.

Pachico, E. (4 de enero de 2013). Tasa de homicidios en Juárez llega a su nivel más bajo en cinco años. *Insight Crime.* https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/tasa-de-homicidios-en-juarez-llega-a-su-nivel-mas-bajo-en-cinco-anos/

Prat, J. (2013). *El impacto de la violencia relacionada al crimen organizado sobre la participación ciudadana en las elecciones municipales de las regiones más violentas de México, 2007-2011* (tesis de maestría). Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, México.

Presidencia de la República. (2010). *Todos Somos Juárez: Avances a los 100 días*. Gobierno de México.

Salazar, S. y Rivero, H. (2014). Ciudad dramatizada: La erosión de la memoria y el dominio de la eventualidad en el escenario de Ciudad Juárez, México. *Espiral: Estudios sobre Estado y Sociedad*, *21*(59), 89-108.

Secretaría de Gobernación (Segob). (2009). La Segob informa sobre el Operativo Conjunto Chihuahua. Comunicado de Prensa 025. [Comunicado de prensa]. http://calderon.presidencia.gob.mx/2009/02/la-segob-informa-sobre-el-operativo-conjunto-chihuahua/

Secretaría de Gobernación (Segob). (2015). *Modelo Juárez de participación ciudadana en materia de seguridad*. Segob/Fundación Grupo Azvi.

Shirk, D. A., Wood, D. y Olson, E. L. (edits.). (2014). *Building Resilient Communities in Mexico: Civic Responses to Crime and Violence*. Woodrow Wilson International Center for Scholars/University of San Diego.

Tilly, C. (2007). *Violencia colectiva*. Hacer Editorial.

La percepción ciudadana sobre seguridad pública en el tiempo-espacio de las violencias a partir de un estudio de caso

Sergio Pacheco González / Jesús Alberto Rodríguez Alonso

Introducción

El año 2008 está consignado como aquel en el que se evidenciaron las consecuencias del conjunto de violencias que se han cometido en contra de la población juarense, entendida ésta como el amplio y diverso grupo de personas que habitan de manera permanente en el municipio, independientemente de su lugar de origen, nacionalidad o años de residencia. Si bien ese año inicia el repunte de los delitos de alto impacto, como homicidios, secuestros, extorsiones y robos con violencia, en realidad el ejercicio de la violencia ha sido una constante en el desarrollo del lugar, sobre todo si se considera, con Johan Galtung (1995), que la violencia «está presente cuando los seres humanos se ven influidos de tal manera que sus realizaciones efectivas, somáticas y mentales, están por debajo de sus realizaciones potenciales» (p. 314). Este hecho es visible cuando se indaga sobre las condiciones adversas que deben enfrentar en los ámbitos económico, político, social y familiar.

En el primero de ellos, vale la pena destacar que, si bien el crecimiento económico del municipio fue constante en las décadas previas al presente siglo, la desaceleración económica en Estados Unidos afectó el empleo y otras actividades productivas, principalmente en

virtud de la importancia de la industria maquiladora de exportación, hoy integrada en el Programa de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación (Pitex). Además, el valor de los salarios ha decrecido de manera constante, mientras que los empleos informales han ido en crecimiento, aspecto relevante si se considera que la cabecera municipal y principal centro de población, Ciudad Juárez, mantuvo un estatus cercano al pleno empleo en la década de 1990. Así lo muestran en su tesis Priscila Aldana Fabre y Karla Sepúlveda Reyes (2008), cuando señalan:

> Los empleos generados por las maquiladoras (ocupados tanto por hombres como por mujeres) han llevado a que Ciudad Juárez registre los menores índices de desempleo en promedio. En el año de 1999 la tasa de desempleo en Ciudad Juárez era de tan sólo el 0.9 por ciento y aún [sic] cuando esta tasa registró un aumento en los años siguientes, dicho aumento no fue significativo en comparación al resto del país, alcanzando así solo un 3.5 por ciento en el 2003 (p. 115).

En el ámbito político, el estado de Chihuahua y el Municipio de Juárez, en particular, tuvieron un papel relevante en la llamada transición democrática de México, sobre todo a partir de la década de 1980, y en específico con el llamado «verano caliente» de 1986. No obstante, la alternancia vivida en el ámbito local y estatal no derivó en una mayor calidad de la democracia, tan es así que, en el ámbito electoral, la participación ciudadana ha llegado a niveles de abstencionismo cercanos a 70 por ciento, como sucedió en los procesos electorales 2007 (72.1 %) y 2013 (69.6 %). En este sentido, Rodríguez y Pacheco (2015) afirman que el ciudadano

> tiene una baja expectativa de mejora respecto a la democracia, aun cuando sabemos que ésta tiene más posibilidades de mejorar en la medida en que se participe más activamente, más allá de la visión de sólo hacerlo en los procesos electorales. También presenta una perspectiva reducida respecto al nivel de influencia de las organizaciones ciudadanas e incluso de los ciudadanos mismos, por ello se concibe a la ciudadanía como contar con derechos y obligaciones,

> seguido por adquirir la edad legal de los 18 años y por la posibilidad de elegir gobernantes o representantes (p. 55).

En el rubro social, los años de violencia homicida y otros delitos dan fe de la insuficiente labor gubernamental. Estos y otros fenómenos, como el embarazo adolescente, el consumo y tráfico de drogas, la violencia de género, un grado promedio de escolaridad de sólo 9.6 años y el déficit de centros de desarrollo infantil y guarderías son expresión de la violencia social ejercida en contra de la población juarense.

En este contexto económico, político y social, las familias enfrentan múltiples dificultades para el desarrollo de las capacidades personales de sus integrantes, así como para la satisfacción de las necesidades comunes. La violencia familiar (intrafamiliar y/o doméstica) que, de acuerdo con la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y la Organización Mundial de la Salud (OMS), es una de las expresiones de la violencia interpersonal que en la mayor parte de los casos se produce entre miembros de la familia o compañeros sentimentales, y suele acontecer en el hogar, aunque no exclusivamente en él, es un indicador más de la difícil situación que viven las y los juarenses. En ésta se incluye la violencia ejercida en contra de menores, mujeres, adultos mayores y algunos hombres.

Al respecto, el Observatorio de Seguridad y Convivencia Ciudadanas del Municipio de Juárez (en adelante el Observatorio)[1] ha realizado una serie de encuestas con la finalidad de conocer, desde la visión de la ciudadanía, la dinámica social presente en el municipio. Un aspecto en particular que ha sido abordado en las seis encuestas realizadas es el relativo a la percepción de la población sobre la

[1] Iniciativa del gobierno del Municipio de Juárez, la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez y la Oficina de la Frontera de México-Estados Unidos de la OPS y la OMS, el Observatorio nace en noviembre de 2008 con la misión de proponer, reforzar y evaluar políticas públicas preventivas que contribuyan a mejorar la seguridad y la buena convivencia de los habitantes del Municipio de Juárez, a partir del análisis de información confiable, de la participación ciudadana y de la coordinación interinstitucional.

seguridad en el municipio y sus sectores de residencia, así como sobre el desempeño y la confianza que tiene en la policía municipal.

Para ello, se realizaron dos ejercicios de seguimiento desde la perspectiva de la cultura de la legalidad, a través de la Encuesta Percepción de la Ciudadanía sobre el Personal Operativo de la Secretaría de Seguridad Pública Municipal del Municipio de Juárez (EPPOMJ) (Observatorio de Seguridad y Convivencia Ciudadanas del Municipio de Juárez, 2016, 2017), cuyo levantamiento se realizó en el mes de junio de 2016 y 2017, con una muestra estadísticamente significativa consistente en 580 cuestionarios aplicados en Ciudad Juárez y las localidades de Samalayuca, San Agustín, San Isidro y El Millón, con la finalidad de cumplir con diversos objetivos.

El primero de ellos fue observar en qué medida se ha modificado o no la percepción del desempeño de la policía que tiene la población, después de un período de violencia extrema, y a la vez profundizar en el nivel de confianza que tiene la ciudadanía sobre la misma fuerza de seguridad. El segundo objetivo consistió en dar seguimiento a la percepción que tienen las personas encuestadas sobre la violencia presente en el municipio.

El tercer objetivo estaba relacionado con lograr un acercamiento a las relaciones de convivencia que, bajo el supuesto de la cultura de la legalidad, debieran prevalecer entre la ciudadanía y el personal operativo destinado a proveer de seguridad preventiva frente al delito. En este sentido, se inquirió sobre la disposición de la ciudadanía a colaborar con estas autoridades, así como acerca de cuáles eran sus percepciones sobre las capacidades y recursos con los que éstas contaban para el desarrollo de sus funciones.

Antecedentes

En tanto el cuestionario pretende registrar las percepciones y valoraciones que tiene la ciudadanía respecto al personal operativo de seguridad pública en las áreas de confianza, desempeño, capacidades y expectativas, a manera de contexto es pertinente recordar los datos preexistentes acerca de lo expresado por ella al respecto, lo cual ofrece

la oportunidad de observar, en un contexto de menor violencia, no sólo cuál es la perspectiva de la ciudadanía sobre la policía municipal, sino también sus relaciones con la misma.

Así, la Encuesta de percepción ciudadana sobre inseguridad en Ciudad Juárez, realizada en 2010 y 2011 por el Centro de Investigaciones Sociales y el Observatorio, mostró que las puntuaciones promedio que la población asignó al desempeño de las diversas corporaciones policiacas municipales (2.9), estatales (2.7) y federales (2.2) fue menor a tres, mientras que al ejército se le otorgó la calificación de 4.2 en 2010. Por otro lado, en todos los casos se obtuvo una mejor calificación en 2011, aunque sin lograr en ningún de ellos una puntuación igual o mayor a cinco: policía municipal (3.5), policías estatales (3.5) y policía federal (2.7), reiterándose una mayor valoración al ejército (4.9).

En 2012, 2013 y 2014, el Observatorio realizó el levantamiento de la Encuesta Dinámica Social en el Municipio de Juárez (EDSMJ), realizando la misma pregunta sólo para el caso de la policía municipal. La calificación promedio para cada año muestra una mejoría con respecto a los dos años previos: 3.9 en 2012, 5.1 en 2013 y 5.4 en 2014. Como se puede observar, si bien existe una mejor calificación, ésta no alcanza aún el promedio aprobatorio, en términos cuantitativos, de al menos un valor igual o mayor a seis (Observatorio de Seguridad y Convivencia Ciudadanas del Municipio de Juárez, 2012, 2013, 2014d).

En relación con la confianza que la ciudadanía expresa tener en la policía municipal, las tres ediciones de la EDSMJ muestran datos similares. En 2012, 53 por ciento de la ciudadanía manifestó tener nada de confianza; en 2013, disminuyó la falta de confianza (36 %), siendo que sólo 15 por ciento manifestó tener confianza y cuatro por ciento mucha confianza; mientras que, en 2014, la confianza (16 %) y mucha confianza (3 %) se mantuvieron en 19 por ciento frente a 29 por ciento que no tenía nada de confianza. Es decir, se observa una recuperación en este rubro, sólo que en porcentajes muy pequeños (Observatorio de Seguridad y Convivencia Ciudadanas del Municipio de Juárez, 2012, 2013, 2014d).

En las mismas ediciones de la EDSMJ se registran otros datos de interés para una mejor comprensión de los posibles cambios en la percepción de la ciudadanía. En este caso se hace referencia a la seguridad y al incremento de la violencia. Así, en relación con la violencia presente en sus respectivas zonas de residencia en la ciudad en el último año, 41 por ciento de la población consideró en 2012 que seguía igual y 40 por ciento que había descendido. En 2013, la apreciación indicaba una disminución mayor (68 %), en tanto que en 2014 se observó una recaída, pues sólo 60 por ciento consideró que había decrecido (Observatorio de Seguridad y Convivencia Ciudadanas del Municipio de Juárez, 2012, 2013, 2014d).

En el mismo sentido, en las tres EDSMJ se preguntó sobre la percepción de violencia presente al momento de la aplicación de los cuestionarios (junio de cada año). Al respecto, en 2012, 46 por ciento de la ciudadanía consideró que era baja y 32.5 por ciento que era alta; en 2013 la apreciación fue más positiva al resultar en una violencia baja para 60 por ciento de las personas y alta sólo para 22 por ciento de ellas; situación que se modificó también en 2014, cuando 26 por ciento consideró que había violencia alta, con una leve mejoría a la baja de acuerdo con lo manifestado por 61 por ciento de los encuestados (Observatorio de Seguridad y Convivencia Ciudadanas del Municipio de Juárez, 2012, 2013, 2014d).

Cuando en el 2014 se replicaron estas interrogantes en las Encuestas de Prevención Social casos Centros Comunitarios Francisco I. Madero (EPSCC-FIM), Felipe Ángeles El Retiro (EPSCC-FA) y Riberas del Bravo (EPSCC-RB), se observó lo siguiente: en el primer caso, 60.7 por ciento de la población asignó una calificación igual o menor a cinco, mientras que en Felipe Ángeles dio el mismo puntaje 50.7 por ciento de los interrogados y en Riberas del Bravo opinó de manera similar 53.5 por ciento de ellos. En relación con la confianza, los datos se muestran en el cuadro 1.

Ya que han sido presentados los antecedentes y el contexto en el que se ubica este trabajo, en los siguientes apartados se abordará la aproximación conceptual a la que se hace referencia en el título.

Cuadro 1. Percepción de confianza sobre la policía municipal

Centro comunitario	*Poca confianza*	*Nada de confianza*	*Total*
Francisco I. Madero	43.4	37.7	81.1
Felipe Ángeles	48.4	31.4	79.8
Riberas del Bravo	44.3	40.8	85.1

Fuente: Elaboración propia con base en los datos del Observatorio de Seguridad y Convivencia Ciudadanas del Municipio de Juárez (2014a, 2014b, 2014c).

Percepción ciudadana

En general, al escribir sobre percepción se obvia lo que se pretende entender por ésta. Usualmente se parte de la idea de que percibir es captar o ver algo, una cosa, un fenómeno, acción o conjunto de ellos, individualmente, psicológicamente. En este sentido, es pertinente preguntarse qué validez provee un conjunto de percepciones para el análisis de una problemática social, política, cultural o económica.

Así, en tanto los individuos son considerados personas por su interacción en sociedad, es dable decir que construyen a ésta y que, a su vez, esa construcción les prescribe, si bien no les determina, por lo que su visión, perspectiva o percepción se encuentra legitimada para comprender y apreciar los aconteceres sociopolíticos.

Se requiere aclarar que la percepción no describe actitudes, creencias o valores sociales. La percepción es biocultural, es decir, es la forma en la que se objetivan, internalizan y externan los diversos aconteceres cotidianos, los que son filtrados y cargados de sentido por el individuo, «la percepción […] por un lado depende de los estímulos físicos y sensaciones involucrados y por otro lado, de la selección y organización de dichos estímulos y sensaciones» (Vargas, 1994, p. 47). Siguiendo a Berger (1969), la sociedad llega a ser un producto humano por la externalización. Es en este sentido que la percepción colectiva cobra relevancia para el análisis de problemáticas sociales.

El proceso dialéctico propuesto por Berger (1969) permite que la persona que percibe construya una legitimación de los aconteceres, de las reglas y de las prácticas, tanto en el tiempo como en el espacio. Con ello, las percepciones recogidas y sistematizadas brindan amplios elementos para comprender mejor las prácticas, procesos y problemáticas, en este caso, las referidas a la seguridad pública.

Por ende, al hablar de percepción ciudadana se hace referencia a la expresión manifiesta sobre esta dimensión de la realidad, es decir, al sentido que se construye como respuesta a los estímulos externos, a las ideas que se comparten socialmente y que, al filtrarse por parte de cada persona como sujeto-objeto sociopolítico, cobran relevancia ontológica e incluso teleológica en un espacio-tiempo específico.

Violencias y seguridad

La violencia es una cuestión presente en la interacción humana, es sociocultural. Como construcción social se busca manejarla, acotarla o incluso orientarla. Tal como afirman Gabino *et al.* (2014), sobre esta materia:

> se organizan los procesos de vigilancia de lo que, para la sociedad moderna, serán los cuerpos policiacos encargados de llevarla a cabo. En este tenor, se pudo ver que el Estado Nacional ha implementado a la policía y legitimado el monopolio sobre la fuerza armada. En este sentido, la policía, los militares y la marina son los cuerpos armados legítimamente autorizados para usar la fuerza (pp. 251-252).

En este sentido, las violencias son diferentes en intensidad y forma, de acuerdo con el tiempo-espacio donde se presentan. Hoy, en el ámbito nacional y en particular en zonas como el Municipio de Juárez, se muestran evidencias de que el uso de la violencia legítima propuesto por Weber es disputado por grupos ilegales, requiriendo formas novedosas de visualizar el problema e incluso de plantearse la necesidad de cuerpos de policía con otro perfil y de estimular la participación más activa de la ciudadanía, propiciando un cambio cultural en el que se

opte por la resolución no violenta de conflictos, con un arbitraje neutro y confiable con base en nuevos andamiajes institucionales.

Las manifestaciones violentas no están circunscritas al espacio público, es decir, en el ámbito de la llamada violencia colectiva; sino a aquellas que con mayor frecuencia se presentan en los ámbitos privados, como violencia autoinfligida, familiar e interpersonal. Estas condiciones implican comprender con mayor profundidad y amplitud las nuevas formas de seguridad que posibiliten prever o corregir las diversas situaciones que el tiempo-espacio de las violencias propicia en la sociedad.

Lo anterior nos coloca en la necesidad de vislumbrar la seguridad más allá de la idea clásica de seguridad pública, en la que el Estado es el principal responsable de proveerla y la sociedad queda, en cierta medida, bajo su tutela. Teniendo en cuenta lo anterior, el concepto de seguridad humana (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 1994), cuyo principio rector es la salvaguarda de las personas de forma multidimensional y no únicamente respecto a la defensa del territorio o el Estado, permite tener una mirada más integral de la seguridad. Dicho concepto abarca dimensiones que van desde la economía, la política, el medio ambiente, la salud y la comunidad, proponiendo la construcción de un entorno tranquilo, que brinde oportunidades para el desarrollo de las personas y la mejora de la sociedad (Palacios, 2014). Como señalan Shearing y Wood (2013): «Los defensores del enfoque de seguridad humana ponen el acento en la importancia del acceso a la alimentación nutritiva, medicamentos y cuidados sanitarios preventivos. La seguridad, sostienen, depende también del acceso al crédito y al empleo» (p. 16).

Retomando lo que plantea Pérez de Armiño (2006-2007), el concepto de seguridad humana coloca a la persona y no al Estado como sujeto de la seguridad; refleja la confluencia teórica y política de los campos: seguridad y desarrollo; cuenta con una dimensión cuantitativa y otra cualitativa, con alcances micro y macro, lo que conlleva connotaciones progresistas y transformadoras; igualmente aporta criterios para el análisis de las políticas, considerando las relaciones entre el Estado y sus ciudadanos.

Sin embargo, aun con estas aportaciones, el concepto se encuentra limitado por un conjunto de múltiples definiciones. Incluso, por su acercamiento multidimensional, puede utilizarse como «excusa para la militarización de diferentes políticas públicas» (Pérez de Armiño, 2006-2007, p. 71), como podría ejemplificarse con la experiencia latinoamericana reciente o, para el caso mexicano, con la ley de seguridad interior publicada en el *Diario Oficial de la Federación* (*DOF*) el 21 de diciembre de 2017 (Decreto por el que se expide la ley de seguridad interior, 2017).

A partir de las limitaciones conceptuales y prácticas que ha tenido la seguridad humana, han aparecido otros conceptos como el de seguridad ciudadana, que abre la posibilidad de mejorar la seguridad con una mayor participación de la ciudadanía. Este concepto rescata, por un lado, la lucha contra el crimen, pero a su vez es «una creación colectiva de un ambiente propicio y adecuado para la convivencia pacífica de las personas» (Pérez de Armiño, 2006-2007, p. 71). La seguridad ciudadana no es tarea exclusiva de las policías, incluye a los ciudadanos y a las instituciones del Estado. Como indica la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (citada en Programa para la Convivencia Ciudadana [PCC], 2015): «La seguridad ciudadana, a diferencia de la seguridad pública o seguridad interior, se centra en la construcción de mayores niveles de ciudadanía democrática, teniendo a la persona como objetivo principal de las políticas y no la seguridad del Estado o el de determinado orden político» (p. 11).

Por otra parte, es necesario distinguir, sobre todo cuando de percepciones se habla, entre seguridad objetiva y seguridad subjetiva. Al respecto, Zedner (citado en Shearing y Wood, 2013) señala:

> La seguridad es un estado y un medio para llegar a él. Como *estado*, la seguridad sugiere dos condiciones claramente diferenciadas. Y como *condición objetiva*, adopta una serie de formas posibles. En primer lugar, es la condición de ausencia de amenaza: el estado hipotético de seguridad absoluta. En segundo lugar, se define por una neutralización de las amenazas: el estado de «encontrarse protegido». En tercer lugar, es una forma de evitar o no exponerse al peligro

> […] En tanto *condición subjetiva*, la seguridad también sugiere tanto la condición positiva de sentirse a salvo, como la ausencia de ansiedad o aprensión que se define negativamente por contraste con la inseguridad (p. 15).

En este sentido, la seguridad ciudadana es pensada en términos de la necesaria interacción ciudadanía-autoridad policial como «una construcción entre ciudadanos y gobiernos, en contraposición al paradigma de la seguridad pública (la visión tradicional), que la ve fundamentalmente como una atribución del gobierno» (PCC, 2015, p. 6).

De esta manera, y cercana a la concepción de seguridad humana, se considera que no se trata solamente de la «ausencia del delito sino también el bienestar y libre ejercicio de los derechos» (PCC, 2015, p. 9). No obstante, para que estos vínculos se establezcan y desarrollen se requiere, al menos, de confianza entre las partes.

Sobre la confianza en materia de seguridad pública

Ahora bien, ¿qué se debe entender por confianza? Al respecto, el acuerdo nacional por la seguridad, la justicia y la legalidad, publicado en el *DOF* el 25 de agosto de 2008, hace referencia a este concepto, en sus considerandos, de la siguiente manera: «Que es obligación de las autoridades, de todos los poderes y órdenes, actuar con eficacia, transparencia, plena rendición de cuentas y combatir la corrupción para recuperar la confianza de los ciudadanos en las instituciones encargadas de la seguridad y la procuración de justicia» (s. p.).

Posteriormente, como elemento sustancial del objetivo «Depurar y fortalecer las instituciones de seguridad y procuración de justicia», se plantea cumplir con lo siguiente en el período de un año: «crear un modelo nacional de evaluación y control de confianza […] impulsar la creación de centros estatales de control de confianza certificados […] [y] sujetar a evaluación permanente y control de confianza al personal de las instituciones policiales [y] de procuración de justicia, [entre otras metas] […] a través de organismos certificados» (Acuerdo nacional por la seguridad, la justicia y la legalidad, 2008, p. 5).

Con estos criterios, las entidades federativas asumen el compromiso de cumplir con el objetivo de depurar y fortalecer las instituciones de seguridad y procuración de justicia, mediante la creación de los respectivos centros de evaluación y control de confianza.

Aprobar las sucesivas evaluaciones y los controles de confianza se establece como requisito para mantener al personal en las instituciones. Los municipios asumen el compromiso, con el apoyo «de los Centros estatal y nacional de Evaluación y Control de Confianza, [de] desarrollar mecanismos de selección y capacitación de los elementos de la policía municipal y de sus propios mandos» (Acuerdo nacional por la seguridad, la justicia y la legalidad, 2008, art. 2). Estos son sujetos, de igual manera, a evaluaciones y control de confianza bajo los criterios ya expuestos.

En este sentido, señala María Cristina Rosas (2012): «La ineficiencia y la falta de confianza en el sistema judicial y policial son elementos que contribuyen a que la criminalidad prospere» (p. 16), por lo que fortalecer las capacidades del recurso humano y depurar las instituciones de elementos ineficientes o no confiables se constituye como una necesidad. Así se entiende la implementación del llamado Nuevo Modelo de Policía en México. Como señala García Luna:

> Las instituciones de seguridad pública del país han sufrido décadas de rezago estructural. La eficacia y la eficiencia que de ellas se requiere han estado muy por debajo de las necesidades de la sociedad, lo que ha minado significativamente la confianza de la población en dichas instituciones, además de ampliar la brecha entre autoridades y comunidades (Peláez y Pedraza, 2012, p. 7).

La confianza, en este sentido, está relacionada con la percepción y las experiencias que la ciudadanía tiene en su interacción con las policías y la administración de justicia, desde la perspectiva del cumplimiento de sus fines, primordialmente el de brindar seguridad, es decir, certidumbre de la ausencia o baja probabilidad de riesgos a su persona y/o bienes.

Si bien no existe una clara definición de lo que se entiende por confianza en los documentos citados, se considera pertinente señalar

que la confianza, siguiendo a Luhmann (1996), es un mecanismo que posibilita a los actores reducir la incertidumbre al adoptar expectativas específicas respecto al comportamiento futuro de los otros y predecir en cierta medida sus acciones de forma rutinaria, aunque no necesariamente como producto del cálculo.

Al respecto y con base en datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública al 31 enero de 2016, Causa en Común presentó las Estadísticas sobre el avance de las evaluaciones de control de confianza al personal de seguridad pública en México, señalando que 99.47 por ciento de los mandos y operativos del personal de seguridad pública en los ámbitos estatal y municipal han sido evaluados. Sólo 31 514 (9.38 %) resultaron no aprobados, lo que implica, desde su perspectiva, que se deben encontrar en proceso de depuración (Causa en Común, 2016).

En el caso de Chihuahua, con datos del área de Procuración de Justicia, se evaluó a la totalidad de los mandos (100 %) y al 99.62 por ciento del personal operativo, identificando que uno por ciento de los mandos y de los operativos en activo no aprobaron el control de confianza, frente a 11 por ciento y siete por ciento a nivel nacional, respectivamente, que no lo lograron. Además, Causa en Común (2016) indica que, en este estado, está pendiente la renovación de los certificados de 26 por ciento de los mandos y dos por ciento del personal operativo.

El 4 de noviembre de 2014, el gobernador de la entidad, César Duarte Jáquez, declaró: «Chihuahua tiene el mejor cuerpo de policías del país, pues el 99.4 por ciento de éstos, están certificados en materia de seguridad» (Sosa, 2014, s. p.). El 12 de julio de 2016, Francisco Chávez, de *El Diario*, dio a conocer que el Instituto para la Seguridad y la Democracia (Insyde) había entregado la mañana de ese día la constancia de certificación policial ciudadana a la Secretaría de Seguridad Pública Municipal (SSPM), resaltando que: «La distinción hace garantizar a la ciudadanía que se cumplen con los estándares de reclutamiento de cadetes, seguimiento del actuar de los agentes, protocolos de uso de violencia, manejo de la escena del crimen, auditorías internas, equipamiento y prevención» (Chávez, 2016, s. p.).

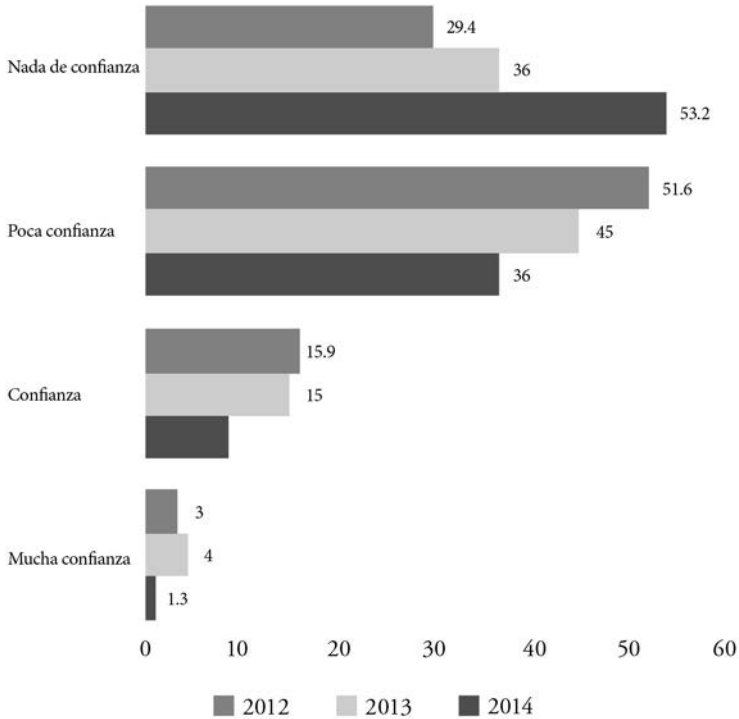
Si bien los diferentes niveles de gobierno han realizado acciones para mejorar el desempeño y la confianza en las policías, ¿en qué medida las percepciones ciudadanas sobre el desempeño y la confianza en las policías se ha modificado? ¿La ciudadanía percibe una mayor seguridad y menor violencia en su contexto de vida? A partir de lo antes expuesto, es que el Observatorio se propuso llevar a cabo las EPPOMJ 2016 y 2017, de las que se presentan en este capítulo algunos de sus resultados, comparándolos con los obtenidos en las EDSMJ de 2012, 2013 y 2014.

La percepción de la población juarense sobre seguridad pública

La percepción, como ya se indicó, no es sólo un proceso individual, sino que se construye socialmente, por lo que implica una serie de posicionamientos dentro del contexto cultural que le es propio a cada sujeto, en el que se describe/adscribe a sí mismo, autoidentificándose y localizándose social y políticamente. Esto ocasiona que el reconocimiento de pautas formales de actuación no sea necesariamente la única guía de acción en un contexto determinado, en la medida en que, al igual que otros actores, el individuo haga uso de prácticas informales, e incluso ilegales, sin que reciba la sanción o el reconocimiento que debiera corresponderle de acuerdo con el marco normativo.

En este sentido, si bien se observa la disminución de diversos hechos violentos como homicidios, feminicidios, extorsiones, secuestros y robos a casa habitación y de vehículos, los niveles de confianza que mostró la ciudadanía no han mejorado en la misma proporción, pues el porcentaje de la población que no tenía nada de confianza en la policía municipal se encontraba en 2012 con un nivel bajo (53.2 %), y aunque para 2014 disminuyó (29.4 %), siguió predominando la poca confianza (51.6 %), mientras que la confianza y la mucha confianza alcanzaron sólo 18.9 por ciento, tal como indican los resultados de las EDSMJ aplicadas en 2012, 2013 y 2014, como se muestra en la gráfica 1.

Gráfica 1. ¿Cuánta confianza le inspira la policía municipal?



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de las EDSMJ, recogidos por el Observatorio de Seguridad y Convivencia Ciudadanas del Municipio de Juárez (2012, 2013, 2014d).

Para la EPPOMJ, se modificó la escala a través de la cual se realizó la medición de la confianza, ya que se solicitó a las personas encuestadas que indicaran, de acuerdo con una escala de 0 a 10, donde 0 es nada de confianza y 10 es total confianza, cuánta confianza les inspiraba la policía municipal. Los resultados indicaron una disminución en el rubro, pues en tanto que en 2016 se obtuvo una calificación promedio de 4.8, al año siguiente el resultado fue de 4.3, como se muestra en el cuadro 2.

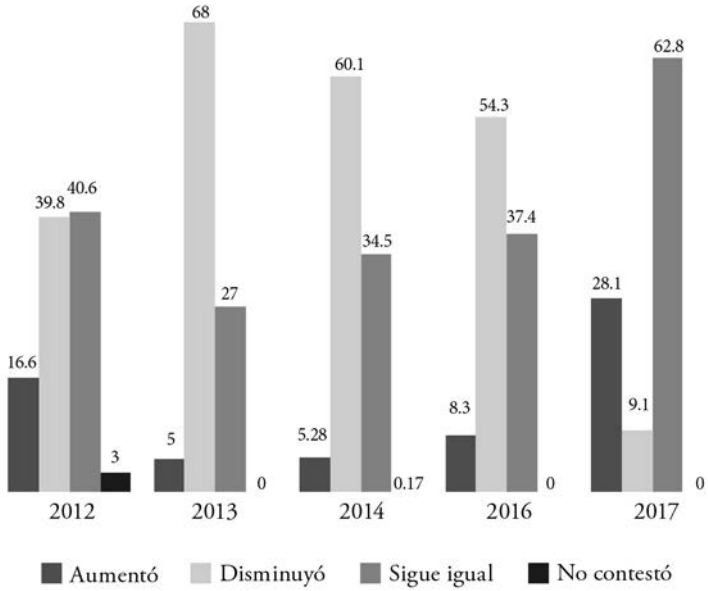
Cuadro 2. ¿Cuánta confianza le inspira la policía municipal?

Calificación	*2016*	*2017*	*Variación*
0	11.8	7.9	-3.9
1	3.8	4.5	0.7
2	6.2	7.6	1.4
3	8.7	13.1	4.4
4	6.3	15.3	9.0
5	17	22.1	5.1
6	15.3	18.8	3.5
7	14.6	5.2	-9.4
8	10.4	4.5	-5.9
9	2.4	0.3	-2.1
10	3.5	0.7	-2.8
Promedio	*4.8*	*4.3*	*-0.5*

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de las EPPOMJ, recogidos por el Observatorio de Seguridad y Convivencia Ciudadanas del Municipio de Juárez (2016, 2017).

Esta percepción pudiera estar relacionada con la que se tiene respecto al incremento o no de la violencia en el entorno de vida. En ese sentido, podemos observar que la percepción ciudadana de 2013 a 2016 marca una tendencia a la baja en el indicador de disminución de la violencia, con una variación de 13.7 por ciento en el período. No es así en el 2017, cuando la percepción de disminución alcanzó sólo 9.1 por ciento. Sobre la percepción del aumento de la violencia o su estabilización en los mismos niveles, en ambos casos se muestra un cambio desfavorable, en la medida en que más personas consideraron que la situación en 2016 seguía igual (62.8 %), o bien, que la violencia había aumentado (28.1 %) en relación con el año anterior, como se muestra en la gráfica 2.

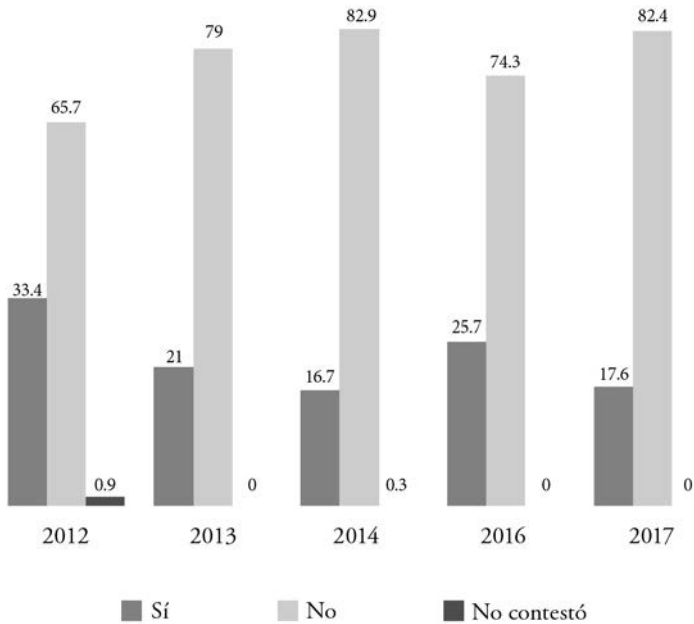
Gráfica 2. En el último año, ¿usted cree que la violencia en esta zona la ciudad...?



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de las EDSMJ 2012, 2013 y 2014, y de las EPPOMJ 2016 y 2017, recogidos por el Observatorio de Seguridad y Convivencia Ciudadanas del Municipio de Juárez (2012, 2013, 2014d, 2016, 2017).

En el mismo orden de ideas, la percepción de violencia y su incremento o disminución puede estar influida tanto por lo que se expone en los medios de comunicación como por lo que refieren conocidos, familiares o compañeros de trabajo o estudio, así como por la experiencia propia. Considerando ésta, al preguntar si en los últimos dos años han sufrido algún acto de violencia, las respuestas muestran una reducción constante entre 2012 y 2014, presentándose nuevamente un retroceso entre 2014 y 2016, al incrementar nueve por ciento las personas que mencionaron haber sufrido algún acto de violencia, situación que se torna positiva en 2017, al disminuir 8.1 por ciento (véase gráfica 3).

Gráfica 3. En los últimos dos años, ¿ha sufrido algún acto de violencia?



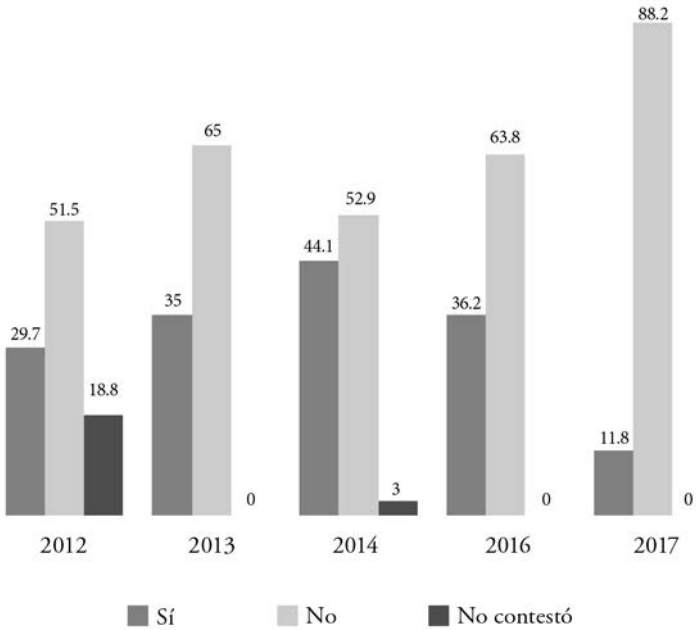
Fuente: Elaboración propia con base en los datos de las EDSMJ 2012, 2013 y 2014, y de las EPPOMJ 2016 y 2017, recogidos por el Observatorio de Seguridad y Convivencia Ciudadanas del Municipio de Juárez (2012, 2013, 2014d, 2016, 2017).

No obstante, un indicador de confianza en el ejercicio de la justicia y en el desempeño de las autoridades relacionadas con la seguridad pública es la denuncia de los delitos cometidos en contra de las personas que atendieron la encuesta.

Desde 2014 se percibe una disminución en el porcentaje de denuncias, misma que se mantuvo hasta 2017 (véase gráfica 4). Si bien este indicador no corresponde de manera directa al desempeño de la policía municipal, es un factor que impacta en la construcción de una percepción negativa de la seguridad, en la medida en que la falta

de cumplimiento en la aplicación de sanciones al delincuente y en la reparación del daño generan ansiedad o aprensión, e incluso frustración, afectando la confianza en las autoridades y, por ende, en el desempeño de la policía.

Gráfica 4. ¿Levantó un acta o denuncia?



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de las EDSMJ 2012, 2013 y 2014, y de las EPPOMJ 2016 y 2017, recogidas por el Observatorio de Seguridad y Convivencia Ciudadanas del Municipio de Juárez (2012, 2013, 2014d, 2016, 2017).

Otro aspecto relevante de la percepción ciudadana es la calificación que hace del desempeño de la policía municipal. En el cuadro 3 se presentan las calificaciones otorgadas en los años 2012, 2013, 2014, 2016 y 2017.

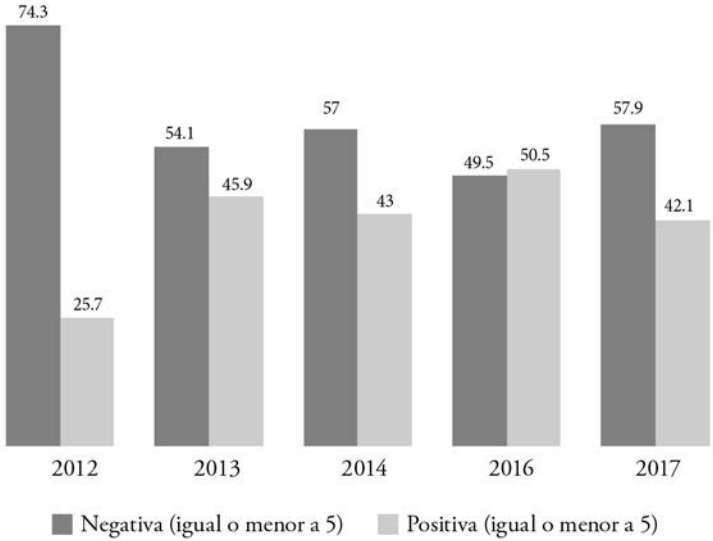
Cuadro 3. Calificación por porcentaje del desempeño de la policía municipal

Calificación del desempeño de la policía	*2012*	*2013*	*2014*	*2016*	*2017*
0	2.2	1	0.4	2.6	0
1	31.3	16.1	14.6	10.7	7.4
2	4.6	3.4	5	2.2	5.2
3	7.5	5	8.6	8.1	10
4	5.4	6.9	6.2	7.6	11.9
5	23.3	21.7	22.2	18.3	23.3
6	6.7	13.2	12.7	16.5	18.3
7	7.6	16.5	15.7	17.4	12.4
8	7	11.4	10.2	10.5	9.2
9	1.6	2.4	1.9	2.1	1.4
10	2.8	2.4	2.5	4	0.9

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de las EDSMJ 2012, 2013 y 2014, y de las EPPOMJ 2016 y 2017, recogidos por el Observatorio de Seguridad y Convivencia Ciudadanas del Municipio de Juárez (2012, 2013, 2014d, 2016, 2017).

Como se puede observar en la gráfica 5, la calificación sobre el desempeño de la policía, no obstante haber reflejado una mejoría en 2016, en el último año registrado disminuyó en 8.4 por ciento.

Gráfica 5. Calificación positiva y negativa sobre el desempeño de la policía municipal del Municipio de Juárez en 2012, 2013, 2014, 2016 y 2017



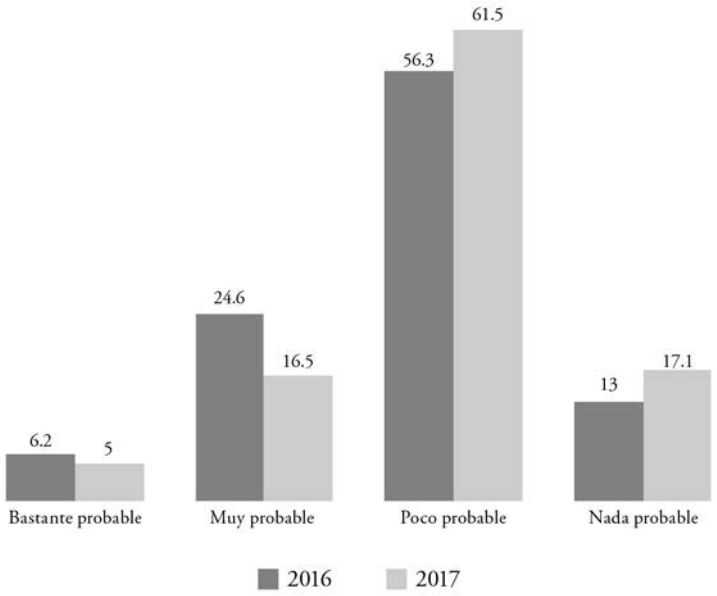
Fuente: Elaboración propia con base en los datos de las EDSMJ 2012, 2013 y 2014, y de las EPPOMJ 2016 y 2017, recogidas por el Observatorio de Seguridad y Convivencia Ciudadanas del Municipio de Juárez (2012, 2013, 2014d, 2016, 2017).

Es pertinente destacar que la calificación negativa de 73.4 por ciento en 2012, para 2017 representa ya 57.9 por ciento, es decir, que mejoró la percepción en 15.5 por ciento en un lapso de cinco años, considerando que los levantamientos de información se realizaron en los meses de junio de cada año. Es importante indicar que, durante el análisis de resultados para 2017, no se presentaron diferencias significativas en cuanto a la calificación asignada por hombres y mujeres.

Por otro lado, retomando uno de los postulados de la perspectiva de la seguridad ciudadana, que indica la necesaria colaboración entre la ciudadanía y las autoridades, lo que requiere contar con amplios niveles de confianza, se cuestionó en 2016 y 2017 sobre la probabilidad

de que esta colaboración se realizara, con el fin de mejorar la seguridad del municipio. En 2017 la mayoría de las personas encuestadas (78.6 %) lo consideró poco (61.5 %) o nada probable (17.1 %), lo que significó un incremento en los porcentajes respecto a 2016, como se aprecia en la gráfica 6.

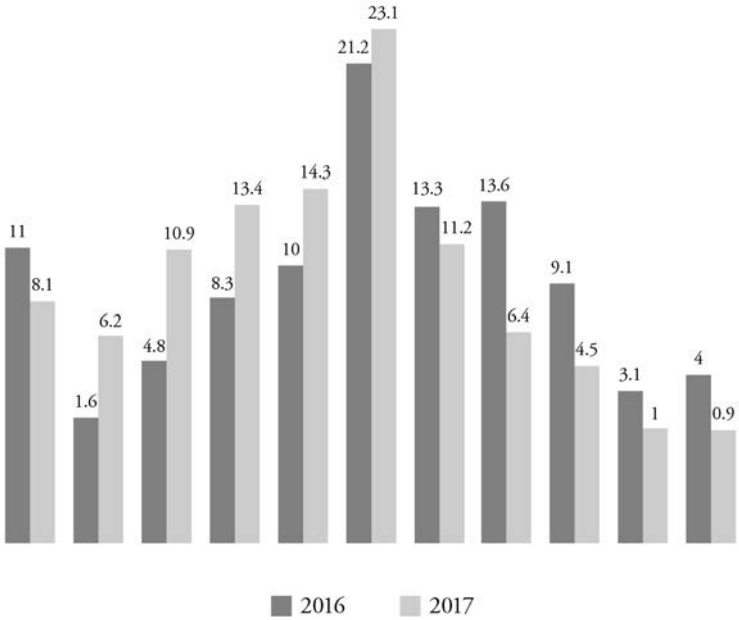
Gráfica 6. Probabilidad de que la ciudadanía y la policía colaboren en mejorar la seguridad del municipio



Fuente: Observatorio de Seguridad y Convivencia Ciudadanas del Municipio de Juárez (2016, 2017).

En el mismo sentido de la confianza en la interacción ciudadanía-fuerza de seguridad, se preguntó, utilizando una escala de 0 a 10, donde 0 es nada seguro y 10 totalmente seguro: «¿Qué tan seguro se siente ante la presencia de la policía municipal?». En 2016, el promedio de percepción de seguridad ante la presencia de la policía fue cinco por ciento, mientras que para 2017 disminuyó a 4.1 por ciento. En la gráfica 7 se muestran las calificaciones otorgadas.

Gráfica 7. Distribución de la población de acuerdo con la seguridad que siente ante la presencia de la policía municipal



Fuente: Observatorio de Seguridad y Convivencia Ciudadanas del Municipio de Juárez (2016, 2017).

El conjunto de datos que hasta este momento se han presentado da cuenta, por un lado, de que las percepciones que tiene la ciudadanía sobre la policía municipal en cuanto a confianza y desempeño se mantienen por debajo de un mínimo necesario para el trabajo colectivo, lo que permite observar distintas áreas de oportunidad que abren la posibilidad de construcción de mejores políticas públicas para la ampliación de la seguridad ciudadana. En el apartado siguiente se presentan algunos hallazgos y las reflexiones preliminares derivadas de éstos.

Conclusión

Como se puede observar, a pesar de la disminución de los delitos de alto impacto, la ciudadanía mantuvo una percepción poco favorable sobre la seguridad pública y el desempeño de la policía, lo que afecta la confianza que en ella deposita. El municipio de Juárez, y en particular la Ciudad, padeció un desbordamiento de las violencias, superando su «normalidad», lo que trajo consigo un conjunto de modificaciones y percepciones sobre sus prácticas y aconteceres.

Por un lado, se generaron nuevas políticas para hacer frente a la problemática, y si bien en varias de éstas se incorporó a la ciudadanía, la percepción relativa al desempeño y a la calificación de la policía municipal no ha variado significativamente; es decir, el nivel de confianza se mantiene entre la nula y la poca confianza.

En el mismo sentido, la calificación al desempeño de la policía municipal mejoró en el trienio analizado (2014-2016); sin embargo, volvió a presentar una caída en 2017. Se observó que la percepción sobre este cuerpo de seguridad no varía de acuerdo con el sexo de la persona encuestada, es decir, hombres y mujeres valoran de forma muy semejante el desempeño de la policía municipal y la confianza depositada en ella.

La percepción ciudadana respecto a la policía municipal de Ciudad Juárez no es positiva o aprobatoria, pues el promedio de calificación no logra llegar al mínimo de seis. Esto se debe a que los delitos de alto impacto han sido «controlados», de acuerdo con el discurso de las autoridades y su difusión al público. No obstante, los delitos más cercanos a la ciudadanía se acrecientan, por lo tanto, las autoridades no han logrado hacer evidente una efectiva mejoría en su desempeño.

Lo que el análisis de la percepción ciudadana indica es que existen estímulos que favorecen una apreciación que pone en duda el incremento de la seguridad, a pesar de lo que algunos indicadores muestren. Por ello, se considera indispensable realizar estudios específicos que posibiliten una evaluación objetiva de las estrategias implementadas por las policías con y sin la participación de la ciudadanía, incluidas las estrategias de difusión y acercamiento con la misma. Es decir, no debe

obviarse que se han realizado diversas acciones correctivas y preventivas, que no fueron objeto de las encuestas en que se basó este trabajo.

Las encuestas aquí abordadas satisfacen la necesidad de información a nivel local, que no se encuentra disponible en las encuestas de cobertura nacional, como la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2015, donde se observa que, en el estado de Chihuahua, 18.8 por ciento de la población declaró tener nada de confianza en la policía preventiva municipal, 41.6 por ciento poca confianza, 27.8 por ciento algo de confianza y 11.1 por ciento mucha confianza. Para el acaso del municipio de Juárez, principal centro de población y en el que se han vivido la diversidad de violencias señaladas, es clara la influencia que éstas tienen en dicha percepción (Instituto Nacional de Estadística y Geografía [Inegi], 2016).

El mismo caso se presenta en relación con la Encuesta nacional sobre cultura política y prácticas ciudadanas 2012. En ésta, la calificación promedio de confianza en la policía para el estado de Chihuahua fue de tres, mientras que en el caso de las EPPOMJ 2016 y 2017 fue de 4.8 y 4.26, respectivamente. No es posible hacer una comparación con los datos de 2012 a 2014 por haberse utilizado una escala de medición distinta, no obstante, se puede inferir que las EPPOMJ 2016 y 2017, al hacer referencia a un momento de menor violencia de alto impacto, confirmaron una mejora (Observatorio de Seguridad y Convivencia Ciudadanas del Municipio de Juárez, 2016, 2017; Secretaría de Gobernación [Segob], 2012).

Con el presente estudio de percepción ciudadana, se generó conocimiento que es útil para tomadores de decisiones en materia de seguridad pública y organizaciones de la sociedad civil que trabajan la seguridad pública a nivel local.

Referencias

Acuerdo nacional por la seguridad, la justicia y la legalidad. *Diario Oficial de la Federación*, Ciudad de México, México, 25 de agosto de 2008. http://ccc.edomex.gob.mx/sites/ccc.edomex.gob.mx/files/files/Marco%20Juridico/Acuerdos%2C%20Convenios%20y%20Decretos/mesicic3_mex_anexo24.pdf

Aldana, P. y Sepúlveda, K. (2008). *La sociedad civil en el caso del feminicidio en Ciudad Juárez: Una ventana a la emancipación femenina* (tesis de licenciatura). Universidad de las Américas Puebla, Puebla.

Berger, P. (1969). *El dosel sagrado. Elementos para una sociología de la religión*. Amorrortu.

Causa en Común. (2016). *Estadísticas sobre el avance de las evaluaciones de control de confianza al personal de seguridad pública en México*. Autor. http://causaencomun.org.mx/wp-content/uploads/2016/01/1601-Gr%C3%A1ficas-evaluaciones-enero-SSP.pdf

Centro de Investigaciones Sociales. (2010). *Encuesta de percepción ciudadana sobre inseguridad en Ciudad Juárez, 2010*. Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.

Centro de Investigaciones Sociales. (2011). *Encuesta de percepción ciudadana sobre inseguridad en Ciudad Juárez, 2011*. Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.

Chávez, F. (12 de julio de 2016). Certifica organismo ciudadano a la policía municipal. *El Diario*. http://diario.mx/Local/2016-07-12_f292860f/certifica-organismo-ciudadano-a-la-policia-municipal/

Decreto por el que se expide la Ley de Seguridad Interior. *Diario Oficial de la Federación*, Ciudad de México, México, 21 de diciembre de 2017. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lsint/LSInt_orig_21dic17.pdf

Gabino, F., Macedo, A. y Tinoco, A. (2014). Notas metodológicas para la construcción del Observatorio de Seguridad Ciudadana en el Estado de México. En J. L. Estrada (coord.), *Seguridad ciudadana: Visiones compartidas* (pp. 229-252). Instituto de Administración Pública del Estado de México.

Galtung, J. (1995). *Investigaciones teóricas. Sociedad y cultura contemporáneas*. Tecnos.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi). (2016). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2016. [Base de datos]. http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/envipe/2016/

Luhmann, N. (1996). *Confianza*. Anthropos.

Observatorio de Seguridad y Convivencia Ciudadanas del Municipio de Juárez. (2012). *Encuesta Dinámica Social en el Municipio de Juárez 2012*. Autor. http://www3.uacj.mx/ICSA/SiteAssets/Paginas/Observatorio-de-Seguridad-y-Convivencia-Ciudadanas-del-Municipio-de-Ju%C3%A1rez/1.%20EDSMJ_2012.pdf

Observatorio de Seguridad y Convivencia Ciudadanas del Municipio de Juárez. (2013). *Encuesta Dinámica Social del Municipio de Juárez*. Autor.

Observatorio de Seguridad y Convivencia Ciudadanas del Municipio de Juárez. (2014a). *Encuesta de Prevención Social: El caso del Centro Comunitario Felipe Ángeles El Retiro*. Autor. http://www3.uacj.mx/ICSA/SiteAssets/Paginas/Observatorio-de-Seguridad-y-Convivencia-Ciudadanas-del-Municipio-de-Ju%C3%A1rez/5.%20EPS_FELIPE%20ANGELES.pdf

Observatorio de Seguridad y Convivencia Ciudadanas del Municipio de Juárez. (2014b). *Encuesta de Prevención Social: El caso del Centro Comunitario Francisco I. Madero*. Autor. http://www3.uacj.mx/ICSA/SiteAssets/Paginas/Observatorio-de-Seguridad-y-Convivencia-Ciudadanas-del-Municipio-de-Ju%c3%a1rez/4.%20EPS_FCO%20I.%20MADERO.pdf

Observatorio de Seguridad y Convivencia Ciudadanas del Municipio de Juárez. (2014c). *Encuesta de Prevención Social: El caso del Centro Comunitario Riberas del Bravo*. Autor. http://www3.uacj.mx/ICSA/SiteAssets/Paginas/Observatorio-de-Seguridad-y-Convivencia-Ciudadanas-del-Municipio-de-Ju%C3%A1rez/6.%20EPS_RIBERAS%20DEL%20BRAVO.pdf

Observatorio de Seguridad y Convivencia Ciudadanas del Municipio de Juárez. (2014d). *Encuesta Dinámica Social del Municipio de Juárez*. Autor. http://www3.uacj.mx/ICSA/SiteAssets/Paginas/Observatorio-de-Seguridad-y-Convivencia-Ciudadanas-del-Municipio-de-Ju%C3%A1rez/INFORME%20DESCRIPTIVO%20DINAMICA%20SOCIAL%202014.pdf

Observatorio de Seguridad y Convivencia Ciudadanas del Municipio de Juárez. (2016). *Encuesta Percepción de la Ciudadanía sobre el Personal Operativo de la Secretaría de Seguridad Pública Municipal del Municipio de Juárez*. Autor. http://www3.uacj.mx/ICSA/SiteAssets/Paginas/Observatorio-de-Seguridad-y-Convivencia-Ciudadanas-del-Municipio-de-Ju%C3%A1rez/Informe%20Percepcion%20Seguridad%20Publica.pdf

Observatorio de Seguridad y Convivencia Ciudadanas del Municipio de Juárez. (2017). *Encuesta Percepción de la Ciudadanía sobre el Personal Operativo de la Secretaría de Seguridad Pública Municipal del Municipio de Juárez*. Autor. http://www3.uacj.mx/ICSA/SiteAssets/Paginas/Observatorio-de-Seguridad-y-Convivencia-Ciudadanas-del-Municipio-de-Ju%C3%A1rez/Informe%20EPPOMJ%202017.pdf

Palacios, J. L. (2014). El concepto de seguridad ciudadana: Una perspectiva desde los estudios para la paz. En J. L. Estrada (coord.), *Seguridad ciudadana: Visiones compartidas* (pp. 45-68). Instituto de Administración Pública del Estado de México.

Peláez, G. y Pedraza, M. V. (coords.). (2012). *Control de confianza: Hacia una nueva cultura policial para México*. Centro de Investigación y Estudios en Seguridad.

Pérez de Armiño, K. (diciembre de 2006-enero de 2007). El concepto y el uso de la seguridad humana: Análisis crítico de sus potencialidades y riesgos. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, *76*, 59-77.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (1994). Las nuevas dimensiones de la seguridad humana. En *Informe sobre desarrollo humano* (pp. 25-52). PNUD/FCE. http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1994_es_completo_nostats.pdf

Programa para la Convivencia Ciudadana (PCC). (2015). *Manual de capacitación de policía comunitaria y metodología para la solución de problemas (Manual del participante)*. Autor. http://prevenciondelaviolencia.org/manual-de-capacitacion-de-policia-comunitaria-y-metodologia-para-la-solucion-de-problemas/

Rodríguez, J. A. y Pacheco, S. (2015). Ciudadanía y democracia en el electorado chihuahuense ante las elecciones federales 2015. En A. Paniagua, I. Camargo, J. E. Borunda y E. Díaz (coords.), *¿Cómo es nuestra democracia? Instituciones, cultura política y elecciones analizadas desde el norte mexicano* (pp. 35-57). Eón-AMECIP.

Rosas, M. C. (coord.). (2012). *El nuevo modelo de policía en México*. Centro de Investigación y Estudios en Seguridad.

Secretaría de Gobernación (Segob). (2012). Encuesta nacional sobre cultura política y prácticas ciudadanas 2012. [Base de datos]. www.encup.gob.mx/en/Quinta_ENCUP_2012

Shearing, C. y Wood, J. (2013). *Pensar la seguridad*. Gedisa.

Sosa, L. del C. (4 de noviembre de 2014). Están certificados 99.4 % de los agentes estatales: Duarte. *El Diario*. http://diario.mx/Local/2014-11-04_6957e7bd/estan-certificados-994-de-los-agentes-estatales-duarte/

Vargas, L. M. (1994). Sobre el concepto de percepción. *Alteridades*, *4*(8), 47-53.

Aprendizaje de una estrategia local para la reducción de homicidios: El caso de Ciudad Juárez

Raúl Soto Zamora / César M. Fuentes

Introducción

En América Latina, durante los últimos 15 años ha existido un incremento de la violencia homicida (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2013). En dicha zona, la tasa de homicidios aumentó 11 por ciento entre 2000 y 2010, mientras que en otras regiones del mundo la tasa fue negativa (Fuentes y Sánchez, 2015; Sánchez, 2010). En este marco, México se presenta como uno de los países de la región con uno de los mayores incrementos en la tasa, al pasar de 9.7 homicidios por cada 100 000 habitantes en el año 2005 a 23 homicidios por cada 100 000 habitantes en el año 2010 (Benítez, 2009; Fuentes y Sánchez, 2015; Sánchez, 2010).

En México, las entidades federativas que contribuyeron al crecimiento son principalmente del norte, pero sin dejar de tener fuertes manifestaciones en estados como Michoacán y Guerrero. En este contexto, Ciudad Juárez, Chihuahua, es un ejemplo paradigmático, ya que llegó a tener tasas por encima de 250 homicidios por cada 100 000 habitantes, colocándola como la ciudad con la tasa de homicidios más alta del mundo en 2010 (International Crisis Group, 2015; Mesa de Seguridad de Ciudad Juárez, 2016).

El aumento atípico de los homicidios es multifactorial, pero existen elementos preponderantes, como el cambio de rutas de trasiego de drogas hacia los Estados Unidos y el control de territorios por grupos de narcotraficantes, que han generado la lucha entre los cárteles por ciudades estratégicas como Ciudad Juárez (C. Fuentes, comunicación personal, 11 de marzo de 2016).

Ante esa situación, los tres ámbitos de gobierno y la sociedad civil organizada han realizado esfuerzos para abatir la criminalidad en la ciudad, logrando así, a partir de 2012, que la tasa de homicidios descendiera a niveles semejantes a los existentes de manera previa a la ola de violencia que inició entre 2007 y 2008. Una de las organizaciones que realiza esfuerzos importantes al respecto es la Mesa de Seguridad y Justicia de Ciudad Juárez, creada en torno a la estrategia Todos Somos Juárez, Reconstruyamos la Ciudad, que desde 2010 ha coadyuvado con los gobiernos en la observación, participación e incidencia para lograr la reducción de diversos delitos, entre ellos el secuestro, la extorsión y el homicidio.

La Mesa de Seguridad y Justicia, año con año, establece metas de reducción de la incidencia delictiva y ha tenido resultados muy favorables. Así, delitos como la extorsión y el homicidio mostraron bajas considerables, mientras que el secuestro prácticamente fue erradicado de la ciudad, ya que en 2010 contaba con variaciones de entre tres y hasta 14 secuestros por mes, y para marzo de 2016 sólo se registró una denuncia por este delito en los últimos 31 meses (Mesa de Seguridad de Ciudad Juárez, 2016).

Dado que la Fiscalía General del Estado de Chihuahua no comparte información de los homicidios desagregados por móvil, es complejo determinar qué tipo de homicidio es el que creció en los últimos años y cuál el que disminuyó. Sin embargo, mediante otras aproximaciones, se sabe que un alto porcentaje de los homicidios registrados entre 2007 y 2013 estaban vinculados con el crimen organizado transnacional.

Ante este escenario, la Mesa de Seguridad de Ciudad Juárez se planteó como meta reducir la tasa de homicidios a 12 por cada 100 000 habitantes en el 2016. Para analizar el rango de posibilidad de dicha meta, es necesario diferenciar las causas o móviles de los homicidios y,

a partir de ello, diseñar las estrategias apropiadas para su reducción. De acuerdo con ello, la pregunta que guía el capítulo es la siguiente: ¿cuáles son los tipos de homicidios que nutren la tasa global de este delito en Ciudad Juárez? Y, con base en lo anterior: ¿es posible reducir la actual tasa de homicidios a 12 por cada 100 000 habitantes, como se propuso en el 2016? De esta manera, el objetivo del presente capítulo es identificar los principales tipos de homicidios que nutren la tasa general de este delito para, a partir de ello, realizar un ejercicio de proyección, con el fin de evaluar si es posible alcanzar la meta de 12 homicidios por cada 100 000 habitantes. La metodología tiene limitaciones, pero facilita el logro del objetivo de la presente investigación.

El crecimiento de los homicidios en Ciudad Juárez, Chihuahua

En México, en los últimos años ha habido un incremento de la tasa de homicidios, al pasar de 17.35 por cada 100 000 habitantes en 1997, a 19.75 en 2011 y 13.08 para 2014. Sin embargo, en el estado de Chihuahua el fenómeno pasó de 24.09 en 1997 a 86.68 en 2011 y 29.56 para 2014 (Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2015). Por su parte, en la última década, Ciudad Juárez llegó a tasas atípicas, ya que pasó de 14.12 en 2007 a 114.80 en 2008.

Es en este contexto en el que, el 27 de marzo de 2008, dio inició el Operativo Conjunto Chihuahua, después llamado Operación Conjunta Chihuahua, el cual tenía por objeto fortalecer la presencia de fuerzas federales en la ciudad e incluyó el envío de 2 500 elementos –entre ellos militares, policías federales y fuerzas especiales– a Ciudad Juárez y, en menor medida, a otros municipios del estado.

La presencia de las fuerzas federales ayudó muy poco a reducir el número de homicidios, por lo cual la tasa alcanzó 198.97 de estos delitos por cada 100 000 habitantes. El 31 de enero de 2010, en Ciudad Juárez se registró el asesinato de 16 estudiantes de preparatoria a manos de un grupo delictivo; los hechos se dieron en la colonia Salvárcar, como en el futuro se le conocería y recordaría al evento: «la masacre de Salvárcar» (Mancinas, 2020).

En consecuencia, el 17 de febrero de 2010, es decir, 17 días después, se anunció el programa Todos Somos Juárez, Reconstruyamos la Ciudad.[1] De las 160 acciones implementadas en la estrategia, una décima parte fue coordinada por la Secretaría de Seguridad Pública Federal y el resto por otras secretarías del gobierno federal.

Es importante señalar que la ciudad alcanzó una tasa de 233 homicidios por cada 100 000 habitantes en el año 2010, por lo que fue considerada como la ciudad más violenta del mundo. Sin embargo, a partir de 2011, inició una reducción continua de la tasa de homicidios. Existen varias hipótesis que dan cuenta de los posibles motivos de esta disminución: *a)* los impactos de la estrategia Todos Somos Juárez, Reconstruyamos la Ciudad, en la que el gobierno federal invirtió más de 3 500 millones de pesos de 2010 a 2012; *b)* los ajustes a la estrategia de seguridad pública; *c)* que un grupo delictivo desplazó a otro grupo, logrando de esta manera un dominio de la plaza, lo que se llama la Paz Mafiosa; *d)* que entre los grupos delictivos hayan acordado hacer la paz debido al alto costo de la confrontación tanto en vidas como en recursos económicos; *e)* que el gobierno haya negociado con los grupos del crimen organizado, entre otras.

Para 2012, la tasa llegó a ser de 55.9 por cada 100 000 habitantes, hasta llegar a abril de 2016 a una tasa de 22 homicidios por cada 100 000 habitantes. Es en este contexto en el que la Mesa de Seguridad de Ciudad Juárez se planteó la meta de reducir la tasa de homicidios a 12 por cada 100 000 habitantes (Mesa de Seguridad de Ciudad Juárez, 2016).

[1] Todos Somos Juárez, Reconstruyamos la Ciudad fue una estrategia integral del gobierno federal (2010-2012) para la reducción de la violencia en Ciudad Juárez, como respuesta a las altas tasas de homicidio y específicamente en el contexto de la masacre de Salvárcar, donde murieron más de una decena de jóvenes. La estrategia contó con 160 acciones de seis áreas de política pública (seguridad, desarrollo social, salud, educación, trabajo y economía) y con una inversión inicial de más de 3 300 millones de pesos. Se articuló localmente a través de mesas de trabajo con las autoridades locales y la sociedad civil.

Los homicidios desde un enfoque de salud pública

Los homicidios se convirtieron en un asunto de salud pública a partir de la década de 1980, debido a que alcanzaron proporciones epidémicas en algunos grupos poblacionales. Desde este enfoque, los estudios sobre homicidios se centran en dos aspectos: analizar las características demográficas de las víctimas y los años potenciales de vida perdidos (Valdivia y Castro, 2013; Zavala-Zegarra *et al*., 2012).

Para avanzar en la temática es necesario iniciar con la definición del concepto homicidio. Para la Organización Mundial de la Salud (OMS), según la Clasificación Internacional de Enfermedades, Versión 10 (CIE-10), el homicidio es la muerte que resulta de una agresión infligida por otra persona, que tenía la intención de lesionar o matar (por diversas formas). Esta es la definición más conocida y aceptada en el mundo (OMS, 2016).

Dentro del CIE-10 existe una amplia subcategorización del homicidio dependiendo del lugar y la forma en la que se dio la muerte, eso con fines epidemiológicos, principalmente (OMS, 2016). En 2015, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés) lanzó como un primer esfuerzo la Clasificación Internacional de Delitos con Fines Estadísticos (CIDFE) versión 1.0, con la finalidad de poder generar la comparabilidad entre países en materia de delincuencia. Según esta clasificación:

> En términos generales, la definición de homicidio intencional de la Clasificación Internacional y la definición de muertes por agresión de la CIE-10 no se contradicen entre sí, pues ambas requieren intencionalidad y se refieren a la ilicitud del acto (por ejemplo, la CIE-10 excluye las muertes por intervención legal y operaciones de guerra). Dicho esto, existen algunas discrepancias entre las dos clasificaciones, que se deben principalmente al hecho de que la Clasificación Internacional ofrece descripciones más detalladas de determinados tipos de homicidio debido a los distintos niveles de responsabilidad penal de los autores (UNODC, 2015, pp. 17-19).

En este sentido, es importante entender que cada clasificación está creada para fines distintos, pero que sus diferencias tienen que ver con detalles de las subclasificaciones que para este estudio no son relevantes.

En el cuadro 1 se muestran los diversos delitos que tienen por objeto causar la muerte. El caso que nos ocupa se incluye en la Sección 01 Actos que causan la muerte o que tienen la intención de causar la muerte y en el nivel 01 Homicidio intencional (0101). Cabe mencionar que la clasificación incluye otras 10 secciones que contemplan la totalidad de los delitos existentes.

Cuadro 1. Actos que causan la muerte o tienen la intención de causar la muerte

Sección 01	*Actos que causan la muerte o que tienen la intención de causar la muerte*		
Nivel 02	*Nivel 03*	*Nivel 04*	*Delito*
0101			Homicidio intencional.
0102			Tentativa de homicidio intencional.
0103			Homicidio no intencional.
	01031		Homicidio no culposo.
	01032		Homicidio culposo.
		010321	Homicidio por tránsito vehicular.
		010322	Homicidio no ocasionado por tránsito vehicular.
0104			Suicidio asistido o incitación al suicidio.
	01041		Suicidio asistido.
	01049		Otros actos de suicidio asistido o incitación al suicidio.
0105			Eutanasia.
0106			Feticidio ilegal.
0107			Homicidio ilícito relacionado con conflictos armados.
0109			Otros actos que causan la muerte o que tienen la intención de causar la muerte.

Fuente: UNODC (2015).

Con la finalidad de generar más claridad y evitar una errónea clasificación de los delitos, la CIDFE provee ejemplos de lo que sí es un homicidio intencional y lo que no lo es (véase cuadro 2).

Cuadro 2. Inclusiones y exclusiones del homicidio intencional

Sección 01	*Actos que causan la muerte o que tienen la intención de causar la muerte*	
0101 Homicidio intencional Muerte ilícita causada a una persona con la intención de causarle la muerte o lesiones graves	+	Inclusiones: Asesinato, asesinato por honor, agresión grave que causa la muerte, muerte como resultado de actividades terroristas, asesinato por motivos de dote, feminicidio, infanticidio, homicidio voluntario, ejecuciones extrajudiciales, muertes causadas por el uso excesivo de la fuerza por funcionarios encargados de hacer cumplir la ley u otros funcionarios estatales.
	-	Exclusiones: Muerte por intervención legal, homicidio justificable en defensa propia, tentativa de homicidio intencional, el homicidio sin el elemento de la intención es homicidio no intencional, homicidio no culposo o involuntario, suicidio asistido o incitación al suicidio, feticidio ilegal, eutanasia.

Fuente: UNODC (2015).

México, a través del Centro de Excelencia –una alianza que se dio entre el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) y la UNODC–, participó activamente en la creación de la Clasificación (UNODC, 2015).

En coherencia con lo antes mencionado, según el marco jurídico mexicano, el homicidio es un delito del fuero común. El estado de Chihuahua, en el artículo 123 de su código penal, menciona que: «a quien prive de la vida a otra persona, se le impondrá de ocho a veinte años de prisión. Se entenderá la pérdida de la vida en los términos de la Ley General de Salud», mientras que en el artículo 136 menciona

que tanto el homicidio como las lesiones: «son calificadas[2] cuando se cometan con: premeditación, ventaja, traición, alevosía, retribución, por el medio empleado, saña o en perjuicio de servidores públicos que se encarguen de la administración o procuración de justicia, o de periodistas» (Constitución Política del Estado de Chihuahua, 1950).

Según la perspectiva de salud pública, el homicidio es derivado de la violencia, la cual permite explicarlo y entenderlo mejor. La violencia es «el uso intencional de la fuerza o el poder físico, de hecho o como amenaza, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones» (Organización Panamericana de la Salud [OPS], 2002, p. 5).

En ese sentido, en su *Informe mundial sobre la violencia y la salud* (2003), la OPS marca una de las grandes distinciones para definir la violencia respecto a otros enfoques, incorporando el elemento de la intencionalidad para separarla de otro tipo de lesiones o accidentes y muertes que no tenían como finalidad causar ese daño o lesión. Algunos autores, desde la antropología, como Garriga y Noel (2010), ahondan en estas diferencias, citando a José Ferrater Mora y a David Riches, entre otros, quienes no incorporan la intencionalidad o los daños psicológicos, así como tampoco la privación.

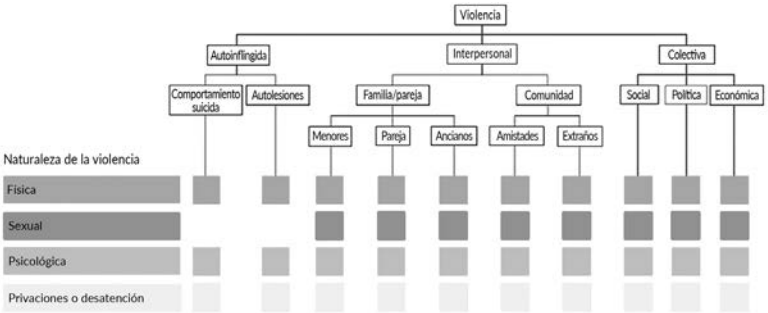
Por su parte, Elsa Blair (2009) compila la evolución histórica del concepto de violencia en las últimas décadas. Las definiciones antropológicas a menudo mencionan la delgada línea que existe entre agresividad y violencia como una dicotomía, que podría ser similar, pero no lo es. Dentro de los diversos enfoques de estudio del homicidio, para esta investigación se tomará como referencia (en lo amplio) la definición de salud pública de la OMS.

Establecido lo anterior, la violencia se clasifica en tres tipos: *1)* la violencia autoinfligida, que comprende el comportamiento suicida y las autolesiones; *2)* la violencia interpersonal, la cual se divide en dos subcategorías: violencia familiar o de pareja, entendida ésta como «la

[2] Para los fines de esta investigación homicidio calificado, intencional y doloso son sinónimos.

violencia que se produce sobre todo en los miembros de la familia o de la pareja, y que por lo general, aunque no siempre, sucede en el hogar» (OPS, 2002, s. p.) y violencia comunitaria, «que se produce entre personas que no guardan parentesco y que pueden conocerse o no y que sucede por lo general fuera del hogar» (OPS, 2002, s. p.). Finalmente, el tercer tipo de violencia es la colectiva, que se subdivide a su vez en violencia social, violencia política y violencia económica (OPS, 2002) (véase figura 1).

Figura 1. Clasificación de la violencia



Fuente: OPS (2002).

Para los fines de esta investigación, se tomará de referencia el concepto amplio de la violencia familiar, el cual incorpora el maltrato infantil, la violencia de pareja y el maltrato a adultos mayores, pero solamente en las manifestaciones que implicaron una naturaleza física y que tuvieron como resultado final el homicidio. Lo anterior, porque se adapta a la perfección a la forma en la que actualmente se registran los homicidios tanto por la Fiscalía General de Chihuahua como por el Observatorio Ciudadano de Prevención, Seguridad y Justicia de Juárez (en adelante Observatorio). De esta manera, no se requerirá de un tratamiento adicional o de alguna reclasificación.

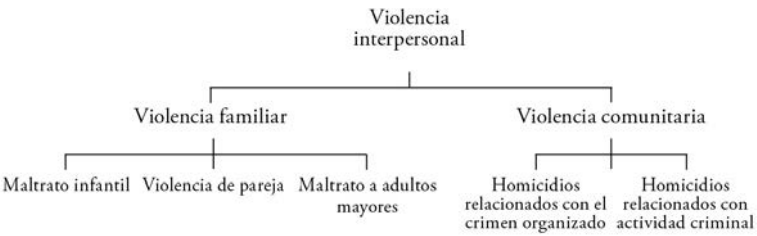
En cuanto a la violencia comunitaria, no se utilizará desde el enfoque de salud pública, debido a que sus categorías de análisis no responden al ejercicio del presente estudio –los términos de «amistades» y «extraños» no permiten profundizar en estrategias más profundas de prevención–.

Por lo tanto, se utilizará la categoría (con sus subcategorías) definida por la UNODC en su *Estudio global del homicidio* (2013).

En él se presenta una tipología de homicidios que consta de tres categorías: la primera, relacionada con actividades criminales, sean del crimen organizado o no; la segunda, definida como interpersonal, que incluye los homicidios cometidos por la pareja y por otras personas no cercanas; y la tercera, que son los homicidios de tipo sociopolítico, es decir, aquellos relacionados con los prejuicios sociales, la agenda pública y las agendas sociopolíticas.

La tipología antes descrita y que guía la presente investigación se construye para entender más claramente el homicidio doloso y también para utilizar de mejor manera los datos brindados desde el Observatorio, dado que los gobiernos locales no cuentan con información desagregada que permita inferir cuando un homicidio ha sido de carácter sociopolítico y, por tanto, parte de otro tipo de agenda. Finalmente, esta investigación no pretende establecer un diagnóstico general de los homicidios, sino clasificarlos en categorías básicas y accesibles que en el futuro permitan establecer estrategias de prevención del fenómeno (véase figura 2).

Figura 2. Clasificación por tipos de homicidios



Fuente: Elaboración propia con base en la UNODC (2013).

Metodología

El planteamiento metodológico está compuesto de dos procedimientos: por un lado, la revisión y clasificación de notas de periódico sobre

homicidios con base en la tipología de estos delitos y, por el otro, el uso de técnicas estadísticas para generar las proyecciones de homicidios, en específico, la media móvil.

Revisión y clasificación de notas de periódico sobre homicidios

Para el desarrollo de la investigación se tomó como fuente principal de información la base de datos sobre homicidios realizada de noviembre de 2014 a marzo de 2016 por el Observatorio, es decir, 15 meses. Esto da la posibilidad de contar con suficiente información para poder realizar una clasificación de los mismos. Los diarios que revisa el Observatorio para la construcción de la base de datos son las versiones impresas del *Diario de Juárez, El Norte* y *Hoy*, así como las publicaciones digitales de *La Polaka, Calibre 800, La Opción, El Tiempo*, entre otras.

La decisión de la elección de esta fuente de información es debido a que lo que publica mensualmente el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública agrega la información sobre el total de los homicidios y no permite identificar sus distintos tipos. En el mismo sentido, la base de datos del Observatorio cuenta con una construcción epidemiológica, ya que recupera, de la información periodística, variables como sexo, edad, lugar del homicidio, posible causa, arma utilizada, entre otros.

El Observatorio genera diariamente fichas donde recoge información de distintos medios para poder clasificar los homicidios, a la vez que hace un ejercicio de cotejo para no duplicar registros. La información contenida en éstos es la siguiente: número de evento, total de eventos en el mes, fecha del deceso, número de víctimas en el evento, total de víctimas en el mes, calle, colonia, cuadrante, total de víctimas en el mes del cuadrante, distrito, total de víctimas en el mes del distrito, periódico, fecha de publicación, hipervínculo o página y sección, edad, sexo, criterios, rubro, subrubro, forma y arma (véase figura 3).

Esta información se valida con la generada mensualmente en la página del Secretariado Ejecutivo del Sistema Estatal de Seguridad Pública para el estado de Chihuahua, y no existen diferencias significativas, por lo que la información del Observatorio es de alta confiabilidad.

Figura 3. Ficha de registro de homicidios

No. De Evento:	Total de Eventos en el Mes:	Fecha de Deceso:	No. de Victimas en Evento	Total de Victimas en el Mes:
12	29	6/11/2015	1	33

Calles:	Colonia:	Cuadrante:	Total de Victimas en el Mes del Cuadrante	Distrito:	Total de Victimas en el Mes del Distrito
San Junito y Temochic	Manuel Valdez	144	1	Valle	9

Periódico:	Fecha de Publicación	Hipervinculo o Pagina y sección
Diario	6/11/2015	http://diario.mx/Local/2015-06-11_17d7b5a5/encuentran-cadaver-en-la-colonia-manuel-
Canal 44	6/11/2015	http://www.canal44.com/localizaron-un-cadaver-en-patio-de-vivienda/

Edad:	Sexo:
50	Masculino

	Criterios:
1.	El cadáver presentaba huellas de violencia en la cabeza y también quemaduras debido al tiempo que permaneció expuesto a los rayos del sol.
2.	El informe señala que el hombre de aproximadamente 50 años y una mujer sostuvieron una riña y aparentemente ésta lo golpeó en la cabeza con un objeto, quedando tirado en el patio hasta que fue localizado por
3.	Vecinos de la víctima mencionaron que había sostenido una pelea con una mujer adicta a las drogas antes del hallazgo, por lo que se sospecha que fue ella quien lo asesinó a golpes.
4.	
5.	

Pie de Foto

Rubro:	Sub-Rubro:	Forma:	Arma:
Violencia Familiar o		Golpes con instrumento	Golpes con instrumento

Fuente: Observatorio Nacional Ciudadano de Seguridad, Justicia y Legalidad (2015).

Respecto al rubro de la causa probable del homicidio, el Observatorio construyó una clasificación de siete tipos: crimen organizado, violencia familiar o doméstica, riña o pelea, pandillerismo, robo, defensa de la integridad a la propiedad y otro. Para determinar el tipo en cada caso, se elaboran criterios que se ubican en las notas periodísticas y que ayudan a determinar la causa probable (véase cuadro 3).

Cuadro 3. Tipos de homicidio/causa probable

Causa probable	*Indicadores sumatorios*
Crimen organizado	1. Presencia o enunciación de delitos de narcotráfico, secuestro, extorsión, trata de personas y traslado de personas/coyotaje. 2. Enunciación de ajuste de cuentas. 3. Tinte de represalia. 4. Decapitación. 5. Señales de tortura. 6. Aparición de cuerpo/movimiento de cuerpo. 7. Uso de armas largas. 8. Cuerpos rafagueados y/o numerosos casquillos. 9. Presencia de mensajes o cartulinas.
Violencia familiar o doméstica	1. Enunciación de violencia familiar. 2. Relación parental y/o sentimental entre víctimas y victimario. 3. Acontecimiento al interior del hogar.
Riña o pelea	1. Enunciación de riña entre sujetos. 2. Sin relación parental y/o sentimental entre víctimas y victimario.
Pandillerismo	1. Enunciación de riña entre pandillas. 2. Pelea o conflicto entre varios individuos. 3. Uso de varias armas a excepción de largas.
Robo	1. Enunciación de víctima de robo. 2. Pérdida o hurto de algún valor en el evento. 3. Uso de armas diversas a excepción de largas.
Defensa de la integridad y/o propiedad	1. Enunciación de defensa propia o de sus bienes. 2. El homicidio realizado por la víctima en acto de defenderse o de defender un bien (propiedad).
Otro	1. Enunciación de causas desconocidas. 2. Sin elementos que contemplen criterios claros para clasificación.

Fuente: Observatorio Nacional Ciudadano de Seguridad, Justicia y Legalidad (2015).

Método de promedio móvil simple

Con apoyo de técnicas estadísticas, como el método de promedio móvil simple, se pueden generar las proyecciones de homicidios para el período de análisis de 14 meses mediante una proyección con media móvil a 12 períodos de análisis (meses anteriores) que toma como base los datos existentes de homicidios dolosos para el período de noviembre de 2014 a marzo de 2016, utilizando la tipología diseñada para tal efecto.

De acuerdo con Ruiz *et al*. (2008): «El método de promedio móvil simple se utiliza cuando se quiere dar más importancia a conjuntos de datos más recientes para obtener el pronóstico. El pronóstico se obtiene al calcular la media aritmética del conjunto de datos y se elimina de este la observación o dato más antiguo» (p. 1). En este sentido, es importante mencionar que «el pronóstico de promedio móvil es óptimo para patrones de demanda aleatorios donde se pretende eliminar el impacto de los elementos irregulares históricos mediante un enfoque en períodos de demanda reciente» (Ruiz *et al*., 2008, p. 1).

Así: «La utilización de esta técnica supone que la serie de tiempo es estable, esto es, que los datos que la componen se generan sin variaciones importantes entre un dato y otro (error aleatorio=0), que el comportamiento de los datos, aunque muestren un crecimiento o un decrecimiento lo hagan con una tendencia constante» (Ruiz *et al*., 2008, p. 2).

Se presenta entonces, la fórmula del modelo de promedio móvil simple:

$$PM_t = \frac{X_t + X_{t-1} + X_{t-2} + \ldots\ldots + X_{t-n+1}}{n}$$

Donde

PM_t: es el promedio móvil en el período t.

X_t: es el valor real observado en el período t.

n: es el número de datos utilizados para el cálculo de la media aritmética.

Los homicidios dolosos en Ciudad Juárez, Chihuahua (2016-2017)

La suma de homicidios por categoría a partir de las notas de periódico permite entender la magnitud del fenómeno. De noviembre de 2014 a marzo de 2016 se clasificaron 308 (65 %) como homicidios causados por el crimen organizado, seguido por 52 (12 %) producto de riña, 37 (8 %) como resultado de robos y, finalmente, la violencia familiar produjo 28 (7 %) casos (véase cuadros 4 y 5).

Cuadro 4. Homicidios dolosos por causas en Ciudad Juárez, Chihuahua, de noviembre de 2014 a junio de 2015

Causas	*Nov. 14*	*Dic. 14*	*Ene. 15*	*Feb. 15*	*Mar. 15*	*Abr. 15*	*May. 15*	*Jun. 15*
Crimen organizado	22	18	25	22	16	9	13	16
Riña o pelea	1	1	2	4	1	3	3	5
Robo	4	1	2	4	1	4	1	4
Violencia familiar o doméstica	3	0	0	4	1	1	1	6
Total	*30*	*23*	*31*	*32*	*21*	*19*	*20*	*33*

Fuente: Elaboración propia con base en la información del Observatorio Ciudadano de Prevención, Seguridad y Justicia de Juárez (2017).

Los meses en los que se registraron la mayor cantidad de homicidios vinculados al crimen organizado fueron noviembre de 2014, enero de 2015 y julio de 2015, con 22, 25 y 27, respectivamente. En contraste, los meses con la menor cantidad de homicidios vinculados al crimen organizado fueron abril de 2015 y septiembre de 2015, con 9 y 10, respectivamente. Los meses en los que se concentró el total de homicidios fueron julio y octubre de 2015, con 42 y 36, respectivamente (véase cuadros 4 y 5).

Cuadro 5. Homicidios dolosos en Ciudad Juárez, Chihuahua, de julio de 2015 a febrero de 2016

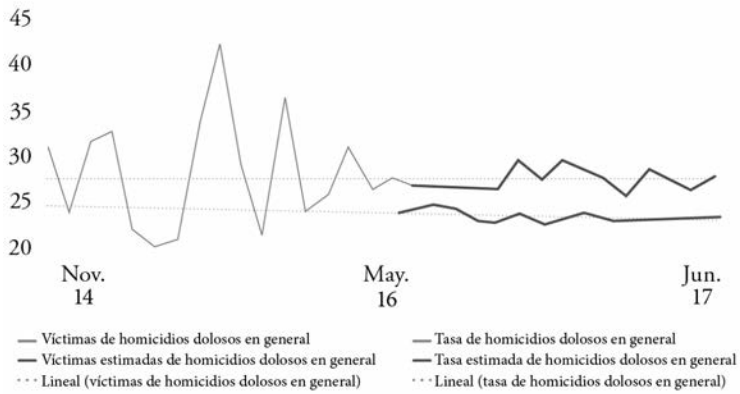
Causas	*Jul. 15*	*Ago. 15*	*Sep. 15*	*Oct. 15*	*Nov. 15*	*Dic. 15*	*Ene. 16*	*Feb. 16*
Crimen organizado	28	19	10	17	16	18	18	20
Riña o pelea	5	2	2	7	2	4	7	1
Robo	2	3	3	3	0	1	3	1
Violencia familiar o doméstica	2	3	3	2	1	1	1	1
Total	*42*	*28*	*20*	*36*	*23*	*25*	*30*	*26*

Fuente: Elaboración propia con base en la información del Observatorio Ciudadano de Prevención, Seguridad y Justicia de Juárez (2017).

En un primer ejercicio, en donde se proyectaron el total de los homicidios ocurridos en el período de mayo de 2016 a junio de 2017, se ubica un promedio de 27 homicidios, con un incremento en los meses de septiembre a noviembre de 2016. En la gráfica 1 se muestra que los valores pronosticados están sujetos a menores cambios bruscos en el período que va de abril a agosto de 2016, mientras que en los meses de septiembre a diciembre de 2016 existen algunos picos.

Como parte del ejercicio, se realizó una proyección general de homicidios (véase gráfica 1), en la que se previó que la tasa oscilaría entre los 23 y los 22 homicidios por cada 100 000 habitantes entre 2016 y 2017.

Gráfica 1. Proyección de homicidios en general/total de mayo de 2016 a junio de 2017



Fuente: Soto (2016).

Al analizarse por separado los homicidios por crimen organizado, éstos muestran una tendencia similar, e incluso creciente, para el segundo cuarto de 2017. De esta manera, la tasa proyectada de homicidios oscilará entre los 14 y 15 por cada 100 000 habitantes (véase gráfica 2).

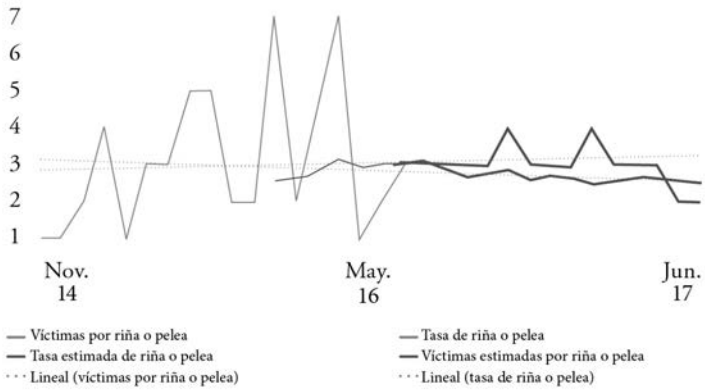
Gráfica 2. Proyección de homicidios por crimen organizado de mayo de 2016 a junio de 2017

Fuente: Soto (2016).

Es importante recordar el papel que juegan las ciudades de la frontera norte como nodos estratégicos para el crimen organizado transnacional, en las que se concentran actividades ilegales al verse interrumpido el viaje hacia su destino final por la barrera que pone el país vecino. Dichas actividades pueden incluir el tráfico de drogas, tráfico de personas, trata de personas, robo de vehículos, etcétera, lo cual las convierte en espacios para la lucha por el control de territorios, rutas, puertos de cruce, entre otros, incrementando de manera importante el número de homicidios. La crisis de violencia que se vivió durante el período 2007-2012 se ubica en este escenario, en donde dos cárteles del narcotráfico pelearon por el control de las rutas de transporte, los cruces fronterizos y el mercado local de drogas.

El aumento en el consumo de drogas incrementó el número de homicidios vinculados a peleas o riñas entre adictos. Para el caso de los homicidios por riña y pelea, la proyección va a la baja y su tasa oscila entre los 2 y 3 por cada 100 000 habitantes (véase gráfica 3).

Gráfica 3. Proyección de homicidios por riña, robo y pandillas de mayo de 2016 a junio de 2017

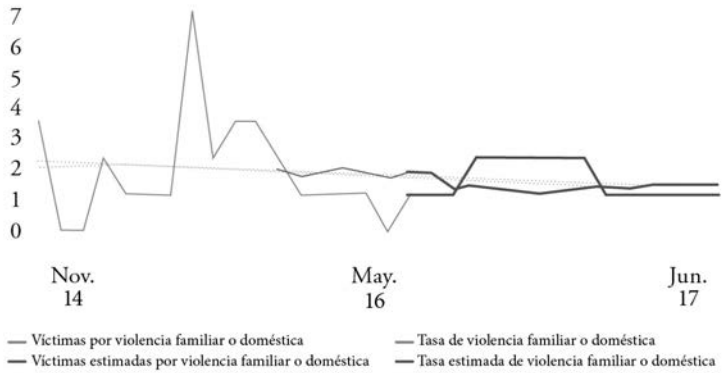


Fuente: Soto (2016).

En el caso de los homicidios por violencia familiar, ocupan la menor tasa, con tan solo una variación del 0.3 por ciento, descendiendo

de 1.5 a 1.2 por cada 100 000 habitantes (véase gráfica 4). Tanto los homicidios por violencia familiar, robo, riñas y pandillas muestran una baja, aunque menor; por tanto, su tendencia es negativa, al contrario del crimen organizado.

Gráfica 4. Proyección de homicidios por violencia familiar de mayo de 2016 a junio de 2017

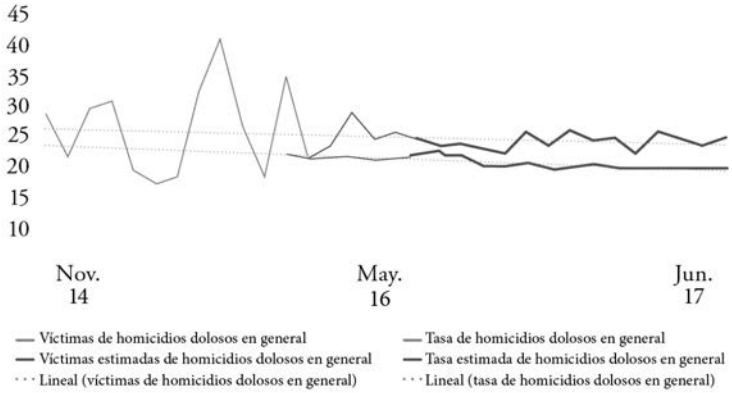


Fuente: Soto (2016).

Hasta este punto, es evidente que se requiere de intervenciones que modifiquen las condiciones actuales para lograr la disminución de los homicidios, por lo tanto, se proponen diversos escenarios en los que podría haber una reducción de la incidencia, con la intención de que sean valorados y priorizados para generar impacto sobre las tasas.

Después de analizar la tasa de homicidios y su proyección, es posible vislumbrar los siguientes resultados: primero, si de mayo de 2016 a junio de 2017 no hubieran existido en su totalidad los homicidios dolosos que tuvieron como causa u origen la violencia familiar, la tasa general de homicidios sólo bajaría de 22.5 a 21.3, es decir, 1.2, dejando la cifra en un lugar que no se acerca siquiera a la meta de 12 por cada 100 000 habitantes. En este escenario, la reducción de la tasa de 1.2 homicidios por cada 100 000 habitantes implicó solamente la disminución de 20 homicidios en 14 meses (véase gráfica 5).

Gráfica 5. Proyección modificada sin homicidios por violencia familiar de mayo de 2016 a junio de 2017



Fuente: Soto (2016).

Conclusión

El análisis arroja información valiosa para los actores que toman decisiones en materia de prevención y combate a la violencia en Ciudad Juárez, sobre todo porque permite fijar metas más realistas respecto a los avances en la disminución de homicidios.

En primer lugar, es necesario realizar análisis profundos que expliquen por qué lo realizado por autoridades y sociedad civil en materia de prevención ha dejado de funcionar en el contexto actual y no permite que la tasa de homicidios pueda seguir a la baja. En segundo lugar, es de suma importancia generar análisis sobre las tipologías del delito, para establecer estrategias de prevención social y reactivas, con evidencia científica.

Por lo anterior, sería de gran utilidad que la Fiscalía General del Estado de Chihuahua pudiera compartir información adicional con respecto a otras características de las víctimas de homicidio y de los victimarios, en caso de que éstos últimos se encuentren en un proceso judicial y cualquier otro tipo de información no confidencial que permita vincular factores de riesgo y protección.

Para la Mesa de Seguridad deberá ser relevante reformular las metas establecidas y reconocer que sí se requiere un replanteamiento de estrategias de prevención del homicidio, sobre todo porque, en la medida en que la tasa disminuye, se dificulta más que siga bajando a causa de la criminalidad que existe, en general, en las ciudades de frontera y, además, debido a que los motivos de la violencia atípica siguen presentes, dado que algunos factores estructurales no han cambiado.

Para los homicidios vinculados a la violencia familiar, riñas y pandilla, no se recomienda manejarlos y socializarlos desde las tasas porque, al contrario de los asesinatos a causa del crimen organizado, desde un enfoque de gobierno no resultaría atractivo invertir en la prevención, ya que habitualmente se tiene por meta disminuir la tasa. Al respecto, dada la relevancia de la violencia familiar que deriva en homicidio, es altamente recomendable generar una estrategia única para su prevención, así como también incorporar a expertas y expertos en la materia en la elaboración de políticas públicas y programas de prevención.

El imaginario perfecto de una estrategia de prevención de homicidios deberá contar con al menos estos tipos de homicidio perfectamente estudiados y georreferenciados para que pueda ser exitosa.

Si bien, en los hallazgos aquí enunciados, se evidencia que son los homicidios vinculados al crimen organizado los que aumentan la tasa de este delito en general, esto no significa que los otros tipos de homicidio no sean relevantes, sino que simplemente ayudan a comprender que es la criminalidad que se mantiene en el contexto lo que evitó alcanzar la tasa fijada como meta de 12 homicidios por cada 100 000 habitantes.

Siendo así, no era posible reducir la actual tasa de homicidios a 12 o 14 homicidios por cada 100 000 habitantes en el 2016, ni diversificando o focalizando las estrategias de prevención social. La tasa de homicidios de 2016 llegó a un estancamiento que no se superó.

La diversificación de estrategias de prevención, entendida como la existencia de una serie de programas y acciones encaminadas a reducir los diferentes tipos de homicidio, tiene efectos en el mediano y largo plazo, pero no tuvo un impacto en la reducción de las tasas de homicidios para el 2016. Sin embargo, para el largo plazo sí es relevante la creación de una estrategia integral de prevención que incorpore la

etiología de cada tipo de homicidio, dado que, en la medida en que baje la tasa por cada 100 000 habitantes de homicidios cuyo origen sea el crimen organizado, los otros tipos de homicidio se volverán significativos al disminuir con más rapidez la tasa general.

Referencias

Benítez, R. (2009). La crisis de seguridad en México. *Nueva Sociedad*, *220*, 173-189.

Blair, E. (2009). Aproximación teórica al concepto de violencia: Avatares de una definición. *Política y Cultura*, (32), 9-33.

Constitución Política del Estado de Chihuahua. *Periódico Oficial del Estado*, Chihuahua, Chihuahua, 17 de junio de 1950. http://www.congresochihuahua2.gob.mx/biblioteca/constitucion/archivosConstitucion/actual.pdf

Fuentes, C. y Sánchez, O. (2015). Contexto sociodemográfico de los homicidios en México D.F.: Un análisis espacial. *Revista Panamericana de Salud Pública*, *38*(6), 450-456.

Garriga, J. y Noel, G. (2010). Notas para una definición antropológica de la violencia: Un debate en curso. *Publicar*, *VIII*(IX), 97-121.

International Crisis Group. (2015). *Ciudad Juárez: ¿Transitando del abismo a la redención? Informe sobre América Latina núm. 54*. Autor. https://www.crisisgroup.org/es/latin-america-caribbean/mexico/back-brink-saving-ciudad-juarez

Mancinas, I. (31 de enero de 2020). «Me partieron la vida; me falta uno de mis hijos». *El Universal*. https://www.eluniversal.com.mx/estados/me-partieron-la-vida-me-falta-uno-de-mis-hijos

Mesa de Seguridad de Ciudad Juárez. (2016). Indicadores de enero 2016. [Base de datos]. http://www.mesadeseguridad.org/wp-content/uploads/2016/03/INDICADORES-ENERO-2016-page-002.jpg

Observatorio Nacional Ciudadano de Seguridad, Justicia y Legalidad. (2015). *Homicidio: Una mirada a la violencia en México*. Autor. https://onc.org.mx/uploads/ONC-HOMICIDIO-COMPLETO-baja.pdf

Observatorio Ciudadano de Prevención, Seguridad y Justicia. (2017). *Reportes de incidencia delictiva para Ciudad Juárez*. Ficosec. http://observatoriochihuahua.org/regiones/juarez/

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). (2013). *Estudio mundial sobre el homicidio: Resumen ejecutivo*. Autor. https://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/GLOBAL_HOMICIDE_Report_ExSum_spanish.pdf

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). (2015). *Clasificación internacional de delitos con fines estadísticos.* Autor. https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/crime/ICCS/ICCS_SPANISH_2016_web.pdf

Organización Mundial de la Salud (OMS). (2016). Clasificación internacional de enfermedades. http://apps.who.int/classifications/icd10/browse/2016/en#/X85-Y09

Organización Panamericana de la Salud (OPS). (2002). *Informe mundial sobre la violencia y la salud*. Autor. https://www.who.int/violence_injury_prevention/violence/world_report/es/summary_es.pdf

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2013). *Informe regional de desarrollo humano 2013-2014, seguridad ciudadana con rostro humano: Diagnóstico y propuestas para América Latina*. Autor.

Ruiz, V., Pérez, M. A. y Olasolo, A. (2008). Análisis de la eficacia de las medias móviles en el mercado intradiario de renta variable español. *Finance and Accounting*, 56-68.

Sánchez, O. (2010). *Análisis espacial del delito: La relación entre el delito y las características sociodemográficas en las delegaciones Benito Juárez, Coyoacán y Cuauhtémoc del DF* (tesis de maestría). El Colef, México.

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. (2015). *Tasas por cada 100 mil habitantes 1997-2015*. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública/Segob. http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/tasas%20por%20cada%20100%20mil%20habitantes/Tasas102015.pdf

Soto, R. (2016). *Diversificación de estrategias para la reducción de los homicidios en Ciudad Juárez, Chihuahua* (tesis de especialidad). El Colef, México.

Valdivia, M. y Castro, R. (2013). Gender Bias in the Convergence Dynamics of the Regional Homicide Rates in México. *Applied Geography*, *45*, 280-291.

Zavala-Zegarra, D., López-Charneco, M., García-Rivera, E., Concha-Eastman, A., Rodríguez, J. y Conte-Miller, M. (2012). Geographic Distribution of Risk of Death Due to Homicide in Puerto Rico, 2001-2010. *Revista Panamericana de Salud Pública*, *32*(5), 321-329.

El sicariato: Identidad y aprendizaje social de jóvenes

Antonio de Jesús Barragán Bórquez[1] / Juan Poom Medina

Introducción

A pesar de los importantes aportes que desde algunos ángulos de la academia y desde el periodismo se han realizado para describir y buscar comprender el problema de la delincuencia organizada en México, el fenómeno del sicariato es un tema que ha quedado relegado por la inseguridad que implica su estudio y la dificultad de acceder a las fuentes de información. Sin embargo, eso no es un factor restrictivo para buscar alternativas de estudio que contribuyan a describir el fenómeno en cuestión, especialmente, cuando se habla de jóvenes sicarios.

Por ejemplo, uno de los problemas que la investigación enfrentó en este tema es la carencia y dificultad que existe para obtener datos confiables sobre la delincuencia juvenil. En 2011, la Red por los Derechos de la Infancia en México (Redim, 2011) señaló que en México existían aproximadamente 30 000 niños y niñas que colaboraban para organizaciones criminales. Por otra parte, el informe que publicaron Libera Internacional y México por la Paz (2015), realizado en 2013, reveló que 75 000 niños y adolescentes trabajan para los cárteles mexicanos.

[1] Obtuvo el primer lugar en el Sexto Concurso Nacional de Investigaciones Criminológicas, edición 2018, con los resultados de la investigación que aquí se publican.

Los jóvenes enrolados con organizaciones criminales y de narcotráfico son considerados los casos más graves y preocupantes de la delincuencia juvenil actual; sin embargo, cuando son detectados por el Sistema de Justicia para Adolescentes, se evidencia que no rebasan 15 por ciento del total de los jóvenes en internamiento en México (Azaola, 2014, 2015). Por eso, uno de los problemas centrales es que no existe precisión sobre la cantidad de sicarios adolescentes en reclusión.[2]

En 2014 había 11 985 adolescentes cumpliendo alguna penalidad por haber incurrido en algún comportamiento delictivo. De ellos, 4 734 estaban recluidos en los centros de internamiento,[3] recibiendo medidas de tratamiento por delitos que son considerados graves (Comisión Nacional de los Derechos Humanos [CNDH], 2015). En ese mismo año, en el estado de Sonora se encontraban 741 adolescentes en internamiento bajo cargos de delitos graves, y la población correspondiente a jóvenes sicarios alcanzaba aproximadamente la cifra de uno por ciento.[4] Por ello resulta importante buscar aproxi-

[2] Los factores que imposibilitan la gestión de estadística oficial en materia de delincuencia juvenil, y en específico del sicariato, atañe a un conjunto de elementos, como el vacío jurídico-penal que representa el sicariato, la forma en que se registran las incidencias delictivas, la voluntad que existe de parte de las instituciones por reconocer dicha categoría de la delincuencia juvenil, o los métodos empleados para detectar a este tipo de población. En términos generales, el sicariato es el gran ausente en las estadísticas oficiales, pero se encuentra muy presente en la praxis del crimen organizado en los últimos años.

[3] En el país hay 60 centros de internamiento, siendo la Ciudad de México y Sonora las entidades con mayor cantidad, con seis centros cada uno; le sigue Tamaulipas con cinco centros. El presente estudio se realizó en el Centro Intermedio, ubicado en Hermosillo, Sonora.

[4] El dato permite hacer una aproximación más o menos certera; sin embargo, es un dato no exhaustivo, debido a que: 1) no se estudió a la población femenina, 2) no se pudo tener acceso al total de expedientes judiciales del Centro Intermedio, sino únicamente a los casos en los que se tenía una sentencia definitiva, es decir, aquellos que se encontraban en proceso judicial durante el estudio fueron descartados, ya que no se puede aplicar una entrevista a un adolescente al que no se le ha comprobado un delito. Sin embargo, resulta difícil pensar que la población de sicarios rebase el dos por ciento de la población interna en Sonora.

maciones sobre este segmento de niños y jóvenes que se dedican al secuestro; a la extorsión; a la siembra, venta y distribución de droga; así como a las operaciones de vigilancia (halconeo) y/o al sicariato para las bandas criminales.

En este trabajo presentamos los resultados de una investigación realizada en 2015 con jóvenes internos en el Centro Intermedio del Instituto de Tratamiento y Aplicación de Medidas para Adolescentes del estado de Sonora (ITAMA), organismo encargado de atender a la población de entre 12 y 18 años que incurre en conductas delictivas en la entidad.

Con base en un trabajo de revisión de expedientes, se identificaron seis casos de jóvenes sicarios y después se realizaron entrevistas con ellos para que describieran sus procesos básicos de interacción con la sociedad y así se identificara la forma en que los jóvenes sicarios crecen, se desarrollan y construyen una identidad social propia. La mirada teórica que utilizamos retoma el modelo interaccional de Thornberry (1996).

La pregunta central del estudio refiere es: ¿de qué manera se ha dado la interacción del joven sicario con su ambiente social en relación con la apropiación y reproducción de factores que han posibilitado el inicio de su actividad en el sicariato?

Revisión teórica

No existe una teoría integral que explique los factores asociados a la conducta de los jóvenes sicarios. Esa limitación conlleva a que se ponga atención a las aportaciones de las teorías integradoras que, desde la sociología, la psicología, la pedagogía, incluyendo disciplinas como la biología, han incorporado aproximaciones, en diferentes niveles, al tema de la búsqueda de factores de riesgo de la delincuencia.

Estos modelos teóricos se ubican en dos extremos de clara distinción. Por una parte, se encuentran los planteamientos sociológicos o macrosociales que buscan explicar a la delincuencia utilizando variables estructurales, culturales, sociodemográficas y económicas. Por otro lado, se encuentran los planteamientos de corte individualista, en los que prevalecen las características genéticas y fisiológicas, entre otras, que moldean las conductas delictivas.

En las últimas décadas, debido al debate que ha permeado el tema sobre las características de los factores que explican la delincuencia, especialmente la de carácter juvenil, se han situado los argumentos teóricos intermedios o «micro sociales» cuyas explicaciones se basan «atendiendo a los grupos primarios y a los entornos de interacción más próximos al individuo» (Romero *et al*., 2000, p. 29).

La principal contribución de este enfoque es que parte del análisis de la interacción que se da entre el individuo y su ambiente social, donde surgen los conflictos que prevalecen como problema de las conductas delictivas. De esa forma, la familia y los amigos son espacios de estudio propicios para comprender el proceso de aprendizaje de la delincuencia. Por una parte, de acuerdo con las teorías del control social, la familia sirve como contención de las conductas delictivas. El componente afectivo puede inhibir la conducta antisocial, y si esa relación no se llega a establecer con fuerza, el incentivo por delinquir se presenta sin limitaciones. Lo mismo sucede con el grupo de amigos, que contribuyen a construir y enmarcar la identidad y autonomía del individuo (Peterson y Leigh, 1990).

Thornberry (1996) cree que los vínculos sociales débiles o ausentes son necesarios, pero no suficientes para explicar la delincuencia, por lo que es indispensable ubicarlo dentro de una dinámica del aprendizaje (Jang, 2010). La teoría interaccional sienta sus bases en la integración de los postulados de Travis Hirschi (control social) y Ronald Akers (aprendizaje social), por lo que a dicha teoría generalmente suele ubicársele dentro de la corriente integradora de la criminología moderna.

Por un lado, las teorías del control social se basan en el supuesto de que la naturaleza humana es intrínsecamente antisocial y, por otro lado, las teorías del aprendizaje social se centran en la idea de que la naturaleza humana es un pizarrón en blanco y que los individuos aprenden a ser buenos o malos (Muftic, 2009). Ambos casos, aparentemente incompatibles entre sí, convergen al abordar los procesos de socialización de los individuos como explicación de la delincuencia juvenil.

El problema de este tipo de enfoque es que la relación de variables es unidireccional (familia, amigos, delincuentes), por lo mismo

esa linealidad ha propiciado una serie de cuestionamientos sobre ese modelo. En el marco de esas dificultades relacionales, una de las perspectivas más utilizadas en la actualidad es el modelo interaccional de Thornberry (1996), en el cual se finca el presente trabajo sobre jóvenes sicarios, para distinguir las influencias bidireccionales entre los elementos que componen el problema que se aborda.

En este sentido, el individuo no sólo debe ser visto como un receptor de las influencias de su medio ambiente (familia, escuela, amigos, barrio), sino que también el comportamiento delictivo de los sujetos ejerce determinada influencia sobre dichos agentes causales (Peña, de la, 2010). Desde una perspectiva sociológica, decimos que: la estructura influye en el individuo, pero también el individuo influye en la estructura.

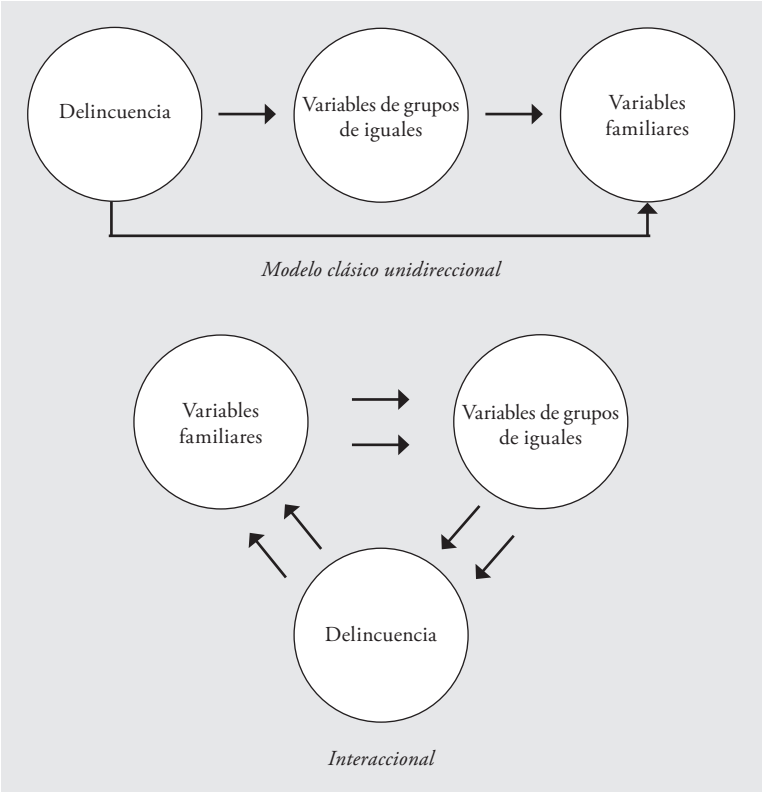
Por su parte, para el enfoque del aprendizaje social delictivo, las relaciones que tienen un mayor efecto sobre el comportamiento son las que tienen una mayor duración, ocurren antes e implican invertir una cantidad de tiempo mayor, se presentan de manera más regular y se dan con los individuos más cercanos e importantes (Akers y Jensen, 2006; Aroca *et al*., 2012).

Atendiendo a lo anterior, las interacciones están mediadas por los significados que cada individuo otorga tanto a las características de sus congéneres como a los objetos del mundo natural a los que se ve enfrentado. De esta manera, las significaciones se construyen por la influencia de las instituciones dominantes (cultura) y por la apropiación y actitudes de cada individuo: es así como se va construyendo la identidad social (Castro, 2007). La identidad y el aprendizaje social se encuentran íntimamente ligados.

La hipótesis que aquí se pone a prueba es que la delincuencia (sicariato) ejerce también un efecto *de vuelta* sobre los factores que se cree son determinantes. En este caso, la violencia, la delincuencia y el sicariato también contribuyen a deteriorar los vínculos familiares y fortalecen la identidad con amigos delincuentes.

En la figura 1 se ilustran las diferencias de los modelos integradores clásicos con respecto a los modelos interaccionales.

Figura 1. Modelos clásicos y modelos interaccionales



Fuente: Romero *et al*. (2000).

El enfoque propuesto por Thornberry tiene que ver con la dinámica en las consecuencias negativas que tienen los comportamientos antisociales para el individuo en un período posterior, suponiendo que la conducta delictiva debilitaría los lazos del individuo con personas e instituciones convencionales y aumentaría su participación en redes de amigos delincuentes y pandillas callejeras, con lo cual se fortalecería el sistema de creencias en favor del delito, dando como resultado que aquellos individuos que han debilitado sus vínculos pro sociales, y se encuentran inmersos en dinámicas delictivas, manifiesten una mayor persistencia infractora (Thornberry *et al*., 2013).

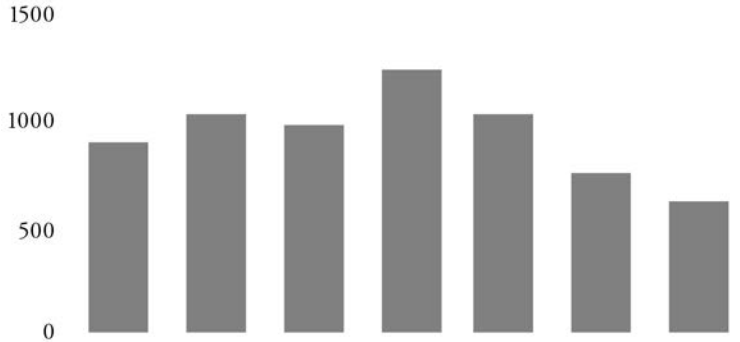
Por otra parte, la producción empírica que se ha generado desde los postulados teóricos de Thornberry se ha enfocado mayoritariamente en la utilización de métodos longitudinales de corte cuantitativo.

Cifras del Sistema de Justicia para Adolescentes de Sonora

En 2006 entró en vigor el Sistema de Justicia para Adolescentes del estado de Sonora para reemplazar al otrora Consejo Tutelar para Menores (Cotume). El nuevo sistema señala en su normatividad que únicamente los adolescentes mayores de 14 años que hayan cometido algún delito considerado como grave pueden ser sancionados con privación de libertad, y en dichos casos, el ITAMA funge como el organismo encargado de aplicar esta medida en un sentido carcelario.

En la gráfica 1 se muestra la incidencia de delitos graves en Sonora realizados por jóvenes adolescentes en el período 2008 a 2014.

Gráfica 1. Adolescentes con tratamiento en internamiento por año en Sonora



Año	*2008*	*2009*	*2010*	*2011*	*2012*	*2013*	*2014*
Hombres	875	1 013	945	1 161	1 020	796	724
Mujeres	19	24	35	15	26	32	17
Total	*894*	*1 037*	*980*	*1 176*	*1 046*	*828*	*741*

Fuente: Elaboración propia con base en el ITAMA (2014).

Es importante mencionar que las edades en las cuales se concentra mayor incidencia delictiva abarcan el rango entre 14 y 17 años. Por otro lado, la mayor parte de los delitos son cometidos por los varones, los cuales alcanzan poco más de 90 por ciento del total.

En el cuadro 1 se muestra la incidencia delictiva de los adolescentes en internamiento por tipo de delito, en el estado de Sonora, de 2008 a 2014.

Cuadro 1. Incidencia delictiva por año y tipo de delito

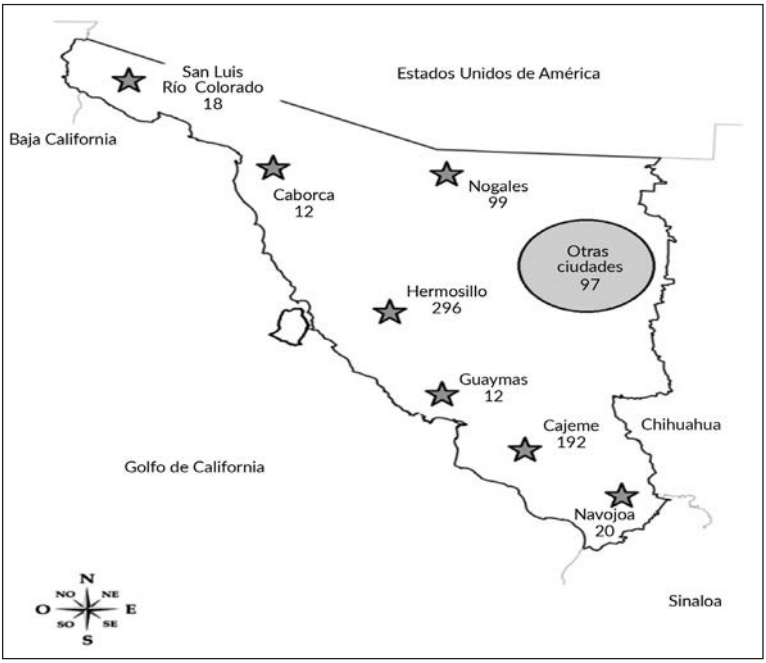
Delitos	*2008*	*2009*	*2010*	*2011*	*2012*	*2013*	*2014*
Robo en sus diferentes modalidades	496	664	727	862	780	606	505
Robo de vehículo	103	102	69	51	38	26	44
Contra la salud	57	88	67	91	71	64	66
Delitos sexuales	46	36	15	41	36	29	17
Lesiones	20	30	18	26	30	18	30
Abusos deshonestos	12	18	12	10	20	21	6
Privación ilegal de la libertad	12	14	0	9	5	4	4
Otros delitos	148	85	72	86	66	60	69
Total	*894*	*1 037*	*980*	*1 176*	*1 046*	*828*	*741*

Fuente: Elaboración propia con base en el ITAMA (2014).

Los delitos de los menores de edad se componen en su mayoría de robo en sus distintas modalidades, lo cual ha representado hasta dos terceras partes del total de ilícitos cometidos en los últimos años. Por su parte, los delitos contra la salud representan menos del 10 por ciento del total; mientras que homicidio, portación de arma de fuego, violación a la ley de armas de fuego y explosivos de uso exclusivo, secuestro y delincuencia organizada representan muy bajo porcentaje en la incidencia delictiva en la región.

En el mapa 1 se expone el lugar de origen de los adolescentes en internamiento durante 2014.

Mapa 1. Adolescentes internos por municipio



Fuente: Elaboración propia con base en el ITAMA (2014).

En el mapa 1 se muestran los municipios que presentan mayor índice de adolescentes en internamiento en el estado. En orden ascendente tenemos: Caborca, Guaymas, San Luis Río Colorado, Navojoa, Nogales, Cajeme y Hermosillo. A su vez, dichos municipios son los que tienen mayor población de toda la entidad.

Para 2014, en Sonora había 741 adolescentes internos, de los cuales la cantidad correspondiente a sicarios representa aproximadamente uno por ciento de la criminalidad grave en el estado.

Método

Se recolectó información de los expedientes individuales de una muestra compuesta por jóvenes que habían ingresado por delitos diversos: homicidio doloso, delitos contra la salud, violación de la ley de armas de fuego de uso exclusivo del ejército, secuestro, homicidio en tentativa, delincuencia organizada y tráfico de personas. Después se realizaron 15 entrevistas a profundidad, de tipo semiestructurada, a seis jóvenes que señalaron haber trabajado como sicarios de alguna organización criminal, según los datos de sus expedientes y la información que proveyeron en las entrevistas.

Los hallazgos

Se encontró que en los seis casos de los jóvenes sicarios entrevistados los delitos por los que fueron procesados son tipificados como graves: uso de armas de uso exclusivo del ejército, homicidio, secuestro agravado y delitos contra la salud (véase cuadro 2).

Según la información de los expedientes,[5] los datos socioeconómicos señalan que los detenidos son parte de una población de nivel bajo/medio, caracterizada por la deserción escolar. En los casos 1, 3 y 4 se trata de jóvenes provenientes de familias integradas; en los casos 3 y 6 se trata de familias semifuncionales, los demás provienen de familias disfuncionales; así mismo, según los registros del ITAMA, los padres o tutores de dichos jóvenes poseen por lo general instrucción básica (primaria, secundaria y, en algunos casos, nivel técnico) y su forma de ganarse la vida corresponde a empleos diversos en los que prevalece el de jornalero.

[5] Puede haber un sesgo orientado en la información de los expedientes judiciales. Regularmente los datos que refieren los adolescentes al momento de su detención suelen ser falsos o alejados de la realidad, lo anterior por motivos que suelen ser diversos, pero eso fue contrastado con las entrevistas.

Cuadro 2. Datos generales de la muestra de sicarios

	Delito(s)	*Edad de detención*	*Sentencia*	*Lugar de origen*	*Extracción*
Caso 1	Violación a la ley federal de armas de fuego y explosivos, portación de arma exclusiva de las fuerzas armadas, posesión de cartuchos de uso exclusivo y asociación delictuosa	17	2 años	Fuera de Sonora	Rural/ Urbana
Caso 2	Delitos contra la salud y asociación delictuosa	14	4 años	Sonora	Urbana
Caso 3	Homicidio calificado cometido con alevosía y premeditación, portación de arma de fuego sin licencia	17	7 años	Fuera de Sonora	Rural
Caso 4	Homicidio en grado de tentativa y portación de arma de fuego	16	4 años	Sonora	Rural
Caso 5	Secuestro agravado y delincuencia organizada	14	5 años 3 meses	Sonora	Urbana
Caso 6	Delitos contra la salud y portación de arma	16	1 año 8 meses	Sonora	Urbana

Fuente: Elaboración propia.

En el caso de las madres de esos jóvenes, cuatro de ellos señalaron que éstas se dedican al hogar y las otras dos son empleadas. En cuanto a la experiencia laboral de los jóvenes, únicamente en el caso 4 se trata de un joven que manifestó haber trabajado en un empleo convencional antes de ingresar al crimen organizado.

El ingreso: los motivos para ser sicario

En cuanto a los motivos que tuvieron los jóvenes para ingresar al crimen organizado, estos suelen tener un trasfondo que obliga a indagar en las relaciones sociales y en las situaciones determinantes que se presentaron en sus vidas previo a su ingreso. En el cuadro 3 se reúne la información que ellos mencionan al respecto.

Cuadro 3. El ingreso (previo-detención)

Caso 1	Cuando entró en la adolescencia [12 años] se trasladó junto con su familia de la vida rural a la ciudad, allí hizo nuevos amigos y fue con ellos cuando probó por primera vez la marihuana. Había finalizado la primaria en el pueblo donde vivía, pero no quiso continuar la secundaria en la ciudad. Uno de sus amigos, al cual conoció en la colonia en la que llegó a residir, tenía un hermano que llevaba algún tiempo trabajando como sicario en Sonora, y éste le comentaba a su amigo, «le platicaba que estaba bien bonito el refuego,[6] y puras de ésas […] billetes de sobra, carros, armas, de todo, pues sí había, lo que es armas, carros y dinero […] y, pues, nos llamaba la atención, "no, pues, está bien el negocio", decíamos». El joven fue detenido junto con dos de los amigos que conoció en la colonia, con los que se había ido a trabajar. Él era el único menor de edad del grupo que integraba. Sobre su detención comenta: «ese día estábamos ahí en la casa, estábamos desvelados, no habíamos dormido toda la noche y todo el día, estábamos desvelados, y como a medio día nos habló el patrón,[7] pa' que fuéramos a aventarnos un jale,[8] a la calle ahí saliendo, sobre un carro a quebrarlo, y simón, salimos, fuimos solos, pero el bato que íbamos a quebrar[9] nos salió más listo, nos puso un cuatro,[10] se hizo una balacera, nos agarraron, no alcanzamos a salir».
Caso 2	Este joven manifiesta siempre haber vivido en la misma colonia hasta el momento de ingresar al crimen organizado. A los 10 años jugaba videojuegos con su mejor amigo, uno que conservaba desde el preescolar, y el hermano mayor de éste también era su amigo, el cual tenía en ese momento 18 años. El

(continúa)

[6] Refuego en términos generales hace alusión al ambiente criminal.

[7] Patrón significa jefe, una relación de poder en la estructura delictiva.

[8] Jale es sinónimo de un trabajo en concreto, una actividad delimitada.

[9] Quebrar significa que iban a asesinar a una persona.

[10] Cuatro significa que a su grupo le tendieron una trampa.

(continuación)

Caso 2	par de hermanos eran sus vecinos de la casa que está «casi al frente» de la de él. Comenta que el hermano de su amigo era una persona ya conocida y respetada en la sierra. Un día el hermano de su amigo le dijo «era mi compa[11] y me dijo: "desde muy morrito,[12] así como estás tú, he llegado a ser muy grande, ¿quisieras ser como yo?", y que la verga, "sígueme y vas a mirar lo que vas a llegar a ser", y me fui con él pa' la sierra». Tenía 10 años al momento de dicho evento, además comenta que, durante su estancia en la sierra, se dedicaba a cultivar, cuidar y procesar [empaquetar] marihuana y amapola, actividad a la que se avocó aproximadamente durante medio año. Añade que se enfadó porque no bajaba de la sierra, y de ese modo optó por subirse a una patrulla. Al respecto indica: «una patrulla como la de los policías [se refiere a una pick up de modelo reciente], pero donde van los sicarios […] ya era parte del equipo, nadie me podía decir nada, si yo quería agarrar un cuerno[13] lo agarraba, sino no». Previo a su inicio como sicario comenta que después de llegar a la sierra «miraba que agarraban el dinero, todo eso, empezó a gustarme las armas, los carros y allí anduve y a lo último a mi patrón le pedí la bajada, pa' que me bajaran a una ciudad, porque mi mamá quería ver cómo había crecido y cómo estaba». Sobre los dos hermanos, con los cuales se había ido a trabajar a la sierra, indica que posteriormente fueron asesinados cada uno en distintos enfrentamientos. De su detención comenta: «íbamos a recoger un jale de mota, marihuana, droga, íbamos a recogerlo, y en eso se nos atravesaron unos carros, y empezaron a tirar y todo […] se calentó[14] y llegaron los guachos,[15] y empezamos a agarrarnos, me pegaron un rozón y allí tiré el arma y me detuvieron».
Caso 3	Comenta siempre haber vivido en el mismo lugar, un pueblo de una entidad vecina al estado de Sonora. El joven después de los 13 años comenzó a pasar

(continúa)

[11] Compa quiere decir amigo, proviene de la abreviación de compadre, que denota una relación estrecha.

[12] Morro (a) es un regionalismo norteño usado para referirse a una persona de edad juvenil, adolescente e, inclusive, infante.

[13] Cuerno hace referencia al rifle de asalto AK-47, comúnmente conocido como cuerno de chivo, debido a la forma de su cargador.

[14] Calentó, en el contexto de la narración, hace alusión a terreno caliente para determinar que, en una zona geográfica delimitada, hay bastante delincuencia y presencia del gobierno reprimiéndola. Se calentó quiere decir que llegaron las autoridades a la zona del conflicto.

[15] El término guacho, dentro de la narrativa, significa soldado, en referencia al personal del ejército mexicano.

(continuación)

Caso 3	tiempo con su cuñado y su primo, su cuñado era mafioso, y su primo andaba en lo mismo. Al respecto, indica: «mis cuñados eran mafiosos también, y anduve con ellos, pero mi 'apá no sabía, yo le decía que me iba con los morros allí, pues, a la esquina y así, y acá, me iba con los batos, me empecheraba,[16] todo, agarraba el cuerno, pero la verdad nunca maté a ninguno cuando andaba allí, era uno de los chilos[17] el bato[18] [su cuñado] y andaba con él allí […] allí andaba con él pa' arriba y pa' abajo, paseándonos, y simón, ya cuando lo agarraron me mandaron a trabajar pa' acá». Este es el único caso donde el joven manifiesta siempre haber deseado ser sicario: «de chiquito me preguntaban que si qué quería ser yo, y yo les decía, "pues sicario, sicario"». Él comenta que tenía ese deseo debido a su papá, ya que antes andaba en lo mismo [mafia], pero estuvo en prisión y dejó dicha actividad. Fue detenido al ser detectado por las autoridades mientras se preparaba para llevar a cabo la ejecución de una persona por órdenes de su patrón.
Caso 4	Dicho joven ha vivido en dos poblados, en su pueblo natal residió hasta los 11 años, luego se fue a otro poblado a dos horas de distancia y a los 15 años regresó a su pueblo natal. Al respecto de su ingreso indica: «o sea, que allá en el pueblo donde vivía antes, los morros esos con los que me juntaba se fueron metiendo en cosas, uno que otro meneaba droga[19] […] o sea que un señor de allá, el padre de mi amigo andaba allí también [en el narcotráfico], a lo mejor quiso seguir sus pasos». Comenta que él le pidió trabajo a su amigo para comenzar a mover droga, luego como vendedor y después en el sicariato. La relación con su amigo surge desde que eran pequeños, ya que sus papás son compadres; sin embargo, fueron su amigo y su papá los que se enrolaron en actividades de narcotráfico.

(continúa)

[16] Empecherado significa el uso de indumentaria táctica conocida como pechera, cuya función principalmente es para guardar cargadores de armas. De igual forma se denomina pechera al chaleco antibalas.

[17] Chilo es un regionalismo propiamente del norte de *México*, es una especie de modificación del calificativo chido, el cual tiene un uso más frecuente en entidades del centro y sur del país. Ambos términos adquieren la misma connotación, que alude a una característica positiva o bastante agradable acerca de alguna situación, persona o cosa. En el contexto de la narración, chilo significa que era una de las personas más importantes de ese lugar.

[18] Bato es utilizado para referirse a una persona del sexo masculino en edades correspondientes a la adultez.

[19] Significa que se dedicaba a resguardar y trasladar droga para el narcomenudeo.

(continuación)

Caso 4	Sobre su desarrollo dentro de la organización criminal explica: «primero andaba allí repartiendo droga, ya al rato andaban unos batos allí que… andaban ya de sicarios, ¿watchas?,[20] estaba muy caliente allí, se metían los otros, ¿watchas?, la otra gente [los grupos contrarios] […] y un matadero y puras de ésas, y pues allí los batos esos nomás nos cuidaban allí, los sicarios […] ya al rato me empecé a meter en eso […] pues a los que andaban así como yo son a los primeros que matan, mandan a lo primero [los vendedores de droga], y ya me metí en lo otro [sicariato], ya traía con qué defenderme». Sobre su detención comenta que fue detenido en uno de los primeros trabajos que ejecutaba como sicario, ya que recientemente había incursionado en dicha actividad, estatus en el cual permaneció por un corto período de dos o tres meses aproximadamente.
Caso 5	Vivió siempre en la misma colonia, fue allí cuando ingresó al sicariato a la edad de 13 años. Un año y medio antes su hermano mayor [por tres años] había abandonado su casa para irse a trabajar de sicario; ante dicha situación, el joven señala que siguió sus pasos porque se preocupaba por su hermano «de que lo mataran, y de no saber quién fue ni de cómo estuvo o nada, y pues andar allí, pa' andar con él […] y allí le dije "¿no hay manera de andar allí?", ya te la sabes, a uno le gusta, pues, me gusta así un montón de cosas, las armas y todo eso, y "¿no hay manera?", y pues no quería, pero ya al ratito ya andaba allí, sí se hizo». Comenta que cuando tenía 12 años acudía a una escuela abierta, ya que había dejado inconclusa la primaria, pues se ubicaba cerca de un hotel donde vivía su hermano mayor, con quien se iba al salir de la escuela. «De repente me iba a recoger con una camioneta y todo eso». Añade que desarrolló un gusto por el trabajo y la adrenalina que éste implica, por lo que considera que su ingreso se debía al gusto que tiene desde muy pequeño por las armas. El joven y su hermano estuvieron trabajando como sicarios aproximadamente durante un año hasta que detuvieron a los jefes y asesinaron a otros integrantes, motivo que llevó a la parálisis de toda la actividad de su grupo, por lo que decidieron incursionar en el secuestro hasta que reiniciaran las actividades del cártel, ya que contaban con equipo y conocimiento suficientes para llevar a cabo dicha actividad. El delito de secuestro fue el motivo por el cual se les detuvo.
Caso 6	Vivió en tres colonias diferentes de una misma ciudad. Hasta los 10 años estuvo en la casa de su madre y su padrastro, después ellos se separaron y

(continúa)

[20] El término watchas proviene del verbo «mirar a», en inglés *watch*. Dentro de la narrativa quiere decir «¿miras?», mientras que en la entrevista adquiere un sentido referido al entendimiento que el receptor puede tener sobre el mensaje que se pretende transmitir: «¿entiendes?», «¿miras?», «¿watchas?» son sinónimos.

(continuación)

Caso 6	su mamá cambió de residencia. Con ella vivió hasta que fue expulsado de la secundaria por mala conducta, hecho que lo llevó a cambiarse a otra escuela, que no le gustó. Fue en ese tiempo cuando su primo lo empezó a recoger en la secundaria a la cual él simulaba asistir, y al poco tiempo decidió abandonar su hogar materno para irse a vivir a la casa de su primo [tíos]. Este joven ingresó al sicariato junto con su mejor amigo, uno que conservaba desde la primaria, ambos entraron por medio de su primo. Explica su ingreso como pistolero debido a que algunas ocasiones su primo lo recogía a la hora de la salida de la secundaria para ir a pasear. Sobre eso comenta: «de repente andaba allí con mi primo, andaba en las motos, y andábamos con unas chamacas[21] allí, y de repente me gustó allí el ambiente». En una ocasión los jefes de su primo convocaron a una reunión, fue allí que se percataron de la presencia del joven, hecho por el cual cuestionaron al primo, a lo que éste argumentó que se trataba de un primo suyo, el cual quería trabajar para la organización, y aunque eso resultaba una mala broma en el momento, fue así que el sicariato se convirtió en la «profesión» de este joven. Comenta que el motivo que lo llevó a enrolarse en el sicariato fue «yo no tenía necesidad de andar en eso [¿Por qué te metiste en eso?] … por los carros, los lujos, todo, me empezó a gustar todo eso, aparte me gustan las armas, pues por eso […] he disparado las cuarenta, las más chiquitas, la veintidós y la veinticinco, y ya las más grandes, las nueve, las tres ochenta, las tres cincuenta y siete, la cuarenta y cinco, he traído de ésas, y de rifles grandes traía un G3, un cuerno corto y uno largo […] me gusta la cuarenta y cinco, porque es una pinchi bala bien grande, te pega y cuidado». Fue detenido cuando custodiaban el traslado de un par de camionetas cargadas con marihuana.

Fuente: Elaboración propia.

Antes de formar parte del sicariato, los jóvenes han establecido relaciones sociales con individuos que pertenecen a grupos criminales en los lugares donde se han desarrollado. Su grupo de amistades y familiares configuran las interacciones más importantes para el ingreso de los adolescentes a esta actividad. Ya sea al crimen organizado primero y luego al sicariato, o bien incursionando en el sicariato de manera inmediata, son estas relaciones sociales establecidas previamente de manera sólida lo que permite su incorporación.

[21] Chamaca quiere decir jovencita, persona del sexo femenino de edad joven. Su uso resulta común en el norte de México.

Conforme a los argumentos teóricos de la asociación diferencial retomada por Thornberry, se encontró que los jóvenes sicarios dieron inicio a su participación en dicha actividad debido a una relación cercana con amigos o familiares dedicados a ella. Ahí comenzó su «reclutamiento», a través de interacciones que tuvieron origen en su ambiente social primario (escuela, barrio, y/o familia), las cuales representan para sus historias de vida una fuente consistente de desviación.

El papá, el amigo, el hermano, el primo, el cuñado son modelos de conductas delictivas o antisociales que operan en sus ambientes más próximos. En otras palabras, quienes los enlazan con el mundo criminal del sicariato son personas de entera confianza para los adolescentes, por lo que su ingreso se da a través de un proceso de previo arraigo en la interacción.

El reclutamiento comprende un complejo proceso de interacción social entre la persona que enrola al adolescente o niño y viceversa. No es casualidad que los procesos de identificación social que atraviesan los jóvenes, de manera previa a su ingreso, se expliquen por el apego, la valoración e imitación que expresan para con las personas que los incorporan en la criminalidad organizada, ya que con esas personas pasan largos tiempos de convivencia, son con las que más disfrutan compartir tiempo o realizar actividades de tipo criminal o lúdico. Además, con ellos comparten gustos similares en la forma de vestir, en la música… Es decir, antes de ingresar al sicariato, las identidades de los jóvenes se van configurando dentro de una dinámica de normalización de la actividad del crimen organizado, la cual puede ser rastreada en las propias familias o en sus contextos cercanos, como el barrio o la escuela.

La micro interacción está incrustada en determinado tiempo y espacio, lo que se entiende como el contexto social, que en términos sociogeográficos comprende zonas delimitadas en las que se ha reproducido la actividad del crimen organizado y el narcotráfico a nivel micro social. Particularmente son ambientes donde los vecinos o los familiares forman parte de la división del trabajo del narcotráfico. En esos lugares se ha «normalizado» el tráfico de drogas y se dan profundos procesos culturales que posibilitan el ingreso de los jóvenes a

dicha actividad, debido a que ésta se vuelve factor común. En términos teóricos, la identidad de estos adolescentes y niños se ve fuertemente configurada por los ambientes en los que crecen, donde se les provee de las herramientas suficientes para configurarse como sicarios.

El reclutamiento no se da de manera forzada, aunque en algunos casos se presente la coacción entre la persona que enrola y el joven, comprendida en una dinámica de la propia relación de confianza, como muestra la siguiente narración del caso 1: «ellos me metieron candil[22] [sus amigos], cuando te dicen "*¡qué culón!*",[23] "*¿Qué? ¿No la haces?*" y que esto y que lo otro». En ese sentido, el sicario no culpa o responsabiliza a quien lo invitó a formar parte de la estructura delictiva, sino más bien indica que eso posibilitó iniciar o amplificar su carrera delictiva. Al formar parte del crimen organizado, se incrementan cualitativa y cuantitativamente las actividades antisociales de los jóvenes porque así lo requiere el estilo de vida mafioso adoptado, es decir, ingresar al crimen organizado significa un potente punto de inflexión en las historias de vida de los muchachos de la muestra: conforma un antes y un después en su historial de comportamientos antisociales y delictivos.

Debido a lo antes expuesto, el reclutamiento es la expansión de la estructura del crimen organizado a nivel individual y resulta un punto de inflexión importante en las vidas los adolescentes, ya que en casi todos los casos resulta difícil dejar esa actividad, puesto que la estructura criminal se antepone a los deseos individuales. En cuanto al tipo de reclutamiento, el caso 5 expone que «lo más normal es ser recomendado, imagínate que tú y yo andábamos allí, y no, pues, "allí andan unos morros que le ponen[24] y que quieren acá [trabajar]" y todo eso, y pues tú eres de confianza, ni modo que le falles al chilo, y allí entran, y, pues, allí ven, no es como que llegues tú y dices: "no, pues,

[22] Candil es un verbo utilizado en la jerga callejera para referirse al hecho de coaccionar a otra persona a través de la manipulación, haciendo uso de ideas en concreto.

[23] Culón significa carente de valor, es un adjetivo calificativo usado para referirse a una persona temerosa o miedosa.

[24] Unos morros que le ponen, en el contexto de la narración, significa que las personas en referencia tienen la aptitud y actitud para realizar el trabajo.

quiero trabajar", así está difícil, primero tienen que ser cuidadores, puntos o algo, y ya de allí subes». Los procesos de iniciación se basan en los lazos de confianza previamente existentes entre el «novato» y quien lo presenta ante los ya iniciados, principalmente ante el jefe del grupo, de manera similar a como sucede en las mafias italoamericanas retratadas en las películas hollywoodenses.

Por otra parte, las historias de vida de estos jóvenes evidencian el contacto directo o indirecto con el uso de las armas y la «normalidad» que hay en su contexto para utilizarlas. Incluso en las familias propias o en las de los amigos, parientes lejanos, o en el mismo barrio o colonia, hay gustos por las armas desde antes de que decidieran ingresar al crimen organizado. En la mayoría de los casos son jóvenes que siendo niños aspiraban a ser policías o militares, pues dichas figuras aparecían en su círculo social primario (el tío, el abuelo, el vecino, etcétera).

En ese sentido, el ingreso de estos jóvenes al crimen comprende un proceso de previa y continúa exposición a las fuentes de antisocialidad de modelos de la criminalidad organizada y el sicariato, donde dichas figuras son sobrevaloradas por los propios adolescentes.

Las carencias materiales

Resulta necesario establecer las condiciones económicas que rodeaban a los sujetos en sus ambientes, principalmente las carencias económicas de las familias de los jóvenes, considerando que ésta ha sido una de las variables que generalmente se utiliza para explicar el ingreso a la delincuencia organizada y al sicariato: la carencia severa en la economía individual. A continuación, se exponen las narrativas que tratan la cuestión acerca de la percepción que tienen los propios jóvenes en cuanto a las privaciones materiales de sus familias durante su infancia.

Caso 1: «pues, gracias a Dios, dinero, pues, hubo, no mucho que digamos, pero para sobrevivir bien, lo que es ["*¿No les faltaba?*", pregunta el entrevistador] […] pues no mucho, de repente usted sabe que se acorta, pero, pues, es normal, pero gracias a Dios que todo bien, nunca». Comenta al respecto que prefiere el dinero fácil, ya que nunca ha trabajado. En la colonia donde vivía por las noches solía

salir a robar a otros barrios en compañía de algunos de sus amigos, pero nunca le gustaba mucho hacer eso, añade.

Caso 2: «no me faltaba nada, sino que no sé qué me pasó, no me faltaba nada, todo tenía con mi 'amá, cariño y todo, era el consentido de mi 'amá… es que me fui con mis amigos, quise seguir los mismos pasos que mi 'apá».

Caso 3: «no, la verdad no [nunca le hizo falta nada en su vida], lo que les pedía a mis padres me lo compraban, hasta la fecha [ríe]». Comenta que nunca le ha gustado trabajar, y que desde que tiene memoria su deseo fue ser sicario.

Caso 4: el joven indica que, si bien no le sobraba dinero a su familia, tampoco le faltaba; sin embargo, nunca le gustó pedir dinero a sus familiares, prefería conseguirlo por su cuenta, ya que desde siempre ha trabajado. Comenta que no pedía dinero «por los gastos, de la escuela y puras de ésas […] como siempre me la he llevado trabajando con mi 'apá, ya sabía más o menos trabajar, de la escuela me iba a trabajar a un rancho, ya me ganaba mis pesos». Comenta que trabajaba cuidándole el ganado a un pesado.[25]

Caso 5: comenta que nunca hizo falta dinero, vivían una vida normal, con carencias normales. Su padre, el cual vive en Estados Unidos, mandaba dinero con frecuencia, y su madre siempre ha trabajado. Al respecto, añade que «allí teníamos todo lo que ocupábamos, todo bien […] pero ya sabes que todo el tiempo quieres más».

Caso 6: el joven cuenta que nunca le hizo falta nada, tenía todo en casa, nunca sufrió por problemas económicos: «nunca me hizo falta nada, tenía todo […] sólo lo que tenía que me gustaban mucho los panes y los *cherrys*, mis tíos [los padres de su primo] traían cajas de *cherrys* bien grandes del otro lado y yo me los comía todos». La familia de su primo se dedicaba a actividades de narcotráfico. Añade que él no tenía necesidad de andar de pistolero.

Si bien la solvencia económica no es una característica de las familias de estos jóvenes, ellos nunca manifestaron condiciones de

[25] El joven se refiere como pesado a un narcotraficante o miembro del crimen organizado que posee alguna posición o rango elevado en la estructura criminal, un jefe.

pobreza extrema. Esta información sugiere que no existe una relación directa entre las carencias económicas severas y el ingreso al sicariato. En contraste, a lo largo de la información que dieron los entrevistados, se hace evidente la significación económica que tiene el sicariato y el crimen organizado en relación con el ingreso a dicha actividad, ya que uno de los atractivos del sicariato para estos jóvenes se mide en términos económicos.

Al respecto, comenta el joven del caso 3: «le voy a decir la neta,[26] allí nadie anda por necesidad, allí andan por les gusta el desmadre[27] a los compas, por eso, no que por necesidad, y que la familia y que la verga, no, allí andan porque les gusta el desmadre a los compas, por eso». El joven indica que, cuando llegó al ITAMA, ante las autoridades argumentó que se había metido a trabajar de sicariato por necesidad, lo cual contrasta con su motivo verdadero: él desde que recuerda siempre quiso ser sicario, y al respecto hace una pregunta: «*¿Cómo se le dice cuando tienes un propósito* [en la vida]?».

El contexto: la normalización del estilo mafioso

Los jóvenes sicarios fueron niños y adolescentes que crecieron en la violencia, su ambiente cercano era escenario de crimen y criminales, eso fue parte de sus vidas. Son una generación que creció en la violencia, por lo mismo, en sus vidas se normalizaron atmósferas de criminalidad desde la infancia. El crimen nunca fue ajeno a las esferas sociales donde ellos se desarrollaron.

[26] Neta es sinónimo de sinceridad o verdad.

[27] El desmadre se refiere a determinadas actividades que tienen que ver con comportamientos antisociales, no forzosamente delictivos. El desmadre, según la Real Academia de la Lengua Española, es un término coloquial que se refiere a la actitud de conducirse sin respeto ni medida, exceso desmesurado en palabras o acciones, o también entendido como juerga desenfrenada. Para los jóvenes implica una serie de comportamientos y actitudes que les hace causar y adquirir problemas, hacer travesuras y tener diversos comportamientos antisociales, fumar, beber, consumir drogas, pelear, insultar y realizar delitos leves como robar. En el contexto de la narración, desmadre significa que las personas tienen una propensión a todo tipo de actividades tanto delictivas como antisociales.

A pesar de que los jóvenes reconocen la presencia del narcotráfico y afirman que se desarrollaban en un espacio inseguro, paradójicamente, lo consideran seguro para sí mismos, ya que ahí crecieron y nunca les sucedió algo grave. Cuatro jóvenes señalaron que nadie les hacía daño a ellos debido a que sus parientes, familiares o conocidos laboraban en el crimen organizado o en el narcotráfico.

De ese modo, los adolescentes de los casos 2, 3, 5 y 6 consideran que es muy normal que, en los lugares donde crecieron, los jóvenes de su edad se metan a trabajar en la mafia. Para ellos resultan cotidianos los nexos familiares con los grupos criminales, mientras que para los jóvenes de los casos 1 y 4 se trata de un fenómeno que se da en sus contextos, pero que no es tan normalizado: «allí andan dos, tres morros», comentaron ambos casos.

Los ambientes donde se movían estos jóvenes atravesaron por procesos de arraigo de la actividad del crimen organizado, pues en dichos contextos resultaba común la presencia de sicarios y/o narcotraficantes, lo cual incrementó la posibilidad de acceso a este tipo de identidades. Es decir, el hecho de que en sus contextos existieran agentes cercanos dedicados de forma completa a alguna de las tareas del crimen organizado posibilitó, por un lado, el ingreso de los entrevistados a dicha actividad y, por otro, comprendió un complejo proceso de culturalización de la vida mafiosa y la adopción de ciertos valores que permean en los contextos donde se reproduce este tipo de delincuencia.

Sin lugar a duda, el ambiente normalizado de la violencia y de agentes dedicados al crimen organizado influye en la percepción de los jóvenes que consideran una realidad inminente a la cual deben emplear habilidades adaptativas. Además, para ellos, los personajes que se dedican al crimen organizado poseen un valor agregado por encima del ciudadano común.

De esa forma, resulta evidente la ausencia del Estado y de sus funciones en dichos contextos. En ese sentido, es posible encontrar en los argumentos de estos jóvenes rastros de lo que Rossana Reguillo (2012) llama *paralegalidad*: «La paralegalidad, que emerge justo en la zona fronteriza abierta por las violencias, generando no un orden ilegal, sino un orden paralelo con su propios códigos, normas y rituales que al

ignorar olímpicamente las instituciones y el contrato social se constituye paradójicamente en un desafío mayor que la ilegalidad» (p. 44).

La ausencia del Estado trastoca profundamente los procesos de identificación social de los jóvenes en las zonas en las cuales se desarrollan, son esas deficiencias las que explican la propia condición juvenil y la significación *ser joven,* tanto en su contexto como en sus familias, los barrios, con los pares o amigos.

Los sicarios son jóvenes que adoptaron el *estilo de vida mafioso* porque han sido testigos de lo que significa esa forma y estilo de vida, han sobrevalorado y adoptado prácticas simbólicas que se reproducen en su ambiente: el dinero fácil, los lujos, el poder, la impunidad, la autoridad paralela vista a través de los grupos armados, los estilos de vida marcados por los excesos, así como el disfrute voraz y espontáneo que hacen con las ganancias económicas y la violencia ejercida.

La reproducción de sicarios en dichos contextos tiende a la proliferación, puesto que para los jóvenes entrevistados resulta común la práctica de enrolar en el sicariato a sus propios conocidos, amigos o parientes cercanos. Se trata de un fenómeno que va hacia la expansión en determinadas zonas donde es posible reclutar a nuevos jóvenes que sirvan al crimen organizado. Los sicarios ayudan a expandir y legitimar sus estilos de vida para que otros jóvenes pueden seguir sus pasos, es decir, estos jóvenes son portadores y, a su vez, reproductores de la cultura mafiosa.

Las nuevas dinámicas que las organizaciones criminales han adoptado para operar bajo una lógica de guerra y conflicto permanente comprenden el marco dentro del cual se insertan los jóvenes en el sicariato. Lo anterior no significa que se deba reproducir forzosamente en los lugares donde se desarrollan los conflictos, aunque comúnmente sucede esto, sino que la lógica de la guerra requiere echar mano de un enorme esfuerzo, donde el capital humano y económico son la base que sostiene las confrontaciones. En un sentido amplio, la violencia ha repercutido en el imaginario colectivo de las comunidades donde se desarrollan los jóvenes que son utilizados para integrar los ejércitos del crimen organizado.

Por consiguiente, el fenómeno de los niños y adolescentes (menores de edad) en el sicariato resulta ser un común denominador en las

estructuras de los brazos armados de las organizaciones, ya que por lo general las filas armadas son integradas por personas jóvenes, en su mayoría veinteañeros y menores de edad, y en algunos casos las edades de ingreso pueden reducirse hasta los nueve o 10 años. En ese sentido, la dinámica de la guerra casi siempre se nutre de personas jóvenes.

Bajo este contexto, los niños, adolescentes y jóvenes, haciendo referencia a los argumentos de Zygmunt Bauman (2001, 2009), nacen con la tarea de autoconstruir una identidad socialmente reconocida, cuyo reconocimiento depende de los valores de la sociedad o del grupo social en el cual se encuentren inscritos. Construir su identidad es una tarea que se da a partir de los procesos de identificación social, a través de la adopción, apropiación y reproducción de determinados elementos que hacen a las personas concebirse a sí mismas en relación con los demás. El proceso de identificación con el sicariato es tangible en dichos contextos donde la violencia, el narcotráfico y el crimen organizado han echado raíces.

En ese orden de ideas, la identidad del sicario –en términos de vestimenta y gusto musical, así como en cuanto a elementos simbólicos de pertenencia– se encuadra entre las tendencias juveniles de las regiones donde se ubican. Las marcas y preferencias del estilo son similares en todos los casos del estudio (su forma de identificación va orientada a seguir la moda de su localidad): pantalones Levi's o cualquier marca, pero de mezclilla; camisetas cuyas marcas se repiten, en las que sobresalen Aeropostale, Armani, Hollister, Abercrombie y de preferencia de tipo «polo»; calzado Nike, particularmente del modelo Shox; gorras de diversas marcas similares a David's. En cuanto a la música, se prefiere el narcocorrido, seguido del reggaetón, como segunda opción. Así, el estilo del sicario hace alusión a una moda legitimada en algunas regiones del norte del país, la cual es netamente juvenil y se considera una forma «normal» de vestir.

En algunos casos, el desarrollo del gusto por los llamados *corridos pesados* nace después de tener contacto con el ambiente mafioso, o bien cuando comienzan a trabajar como sicarios, aunque reconocen que es popular entre los adultos y jóvenes en los lugares donde crecieron, es decir, resulta una forma de expresión bastante arraigada

en sus contextos. Una vez que pertenecen a los grupos criminales, la función que adquiere el narcocorrido para el sicario es la de generar un sentido de pertenencia al grupo; es un elemento que cohesiona a los diversos integrantes mediante el desarrollo y arraigo del gusto musical. En otros casos, el gusto por ese tipo de música se localiza antes del ingreso y va en relación con los círculos primarios de estos jóvenes, entre amigos y parientes principalmente. Lo mismo pasa con el estilo de vestimenta que, en algunos casos, se presenta antes del ingreso y, en otros, al inicio de la adolescencia, que se conforma como una etapa en la que estos jóvenes configuran su propia identidad, la cual no puede ser entendida sin tomar en cuenta el contexto en el que se desarrollan, pues para ellos resulta más fácil sentirse identificados con elementos culturales que expresan la realidad en la que viven.

Tomando en cuenta la importancia que tiene el ambiente y el contexto en las decisiones de los jóvenes, el cuadro 4 contiene las narraciones acerca del barrio, la colonia o el pueblo, es decir, los lugares en los que crecieron los entrevistados.

Cuadro 4. Narraciones sobre el lugar donde crecieron

Caso 1	Gran parte de su vida vivió en un poblado junto con su familia, donde terminó la primaria, pero tuvieron que mudarse a la ciudad, debido a que uno de sus hermanos mayores había tenido problemas allí. Sobre dicho evento comenta: «quien sabe por qué, pero no quisieron broncas y se salieron, nos salimos todos». Considera que en dicho poblado era normal que la gente se dedicara a la cadena primaria del narcotráfico: siembra, cosecha y transporte, debido a la cercanía que tiene el poblado con la zona serrana. Indica: «allá en el poblado se veía mucha mafia, acá en la ciudad no tanto, sí había, pero no como en el poblado». En la ciudad había tiraderos de droga, y en comparación con el poblado «está más calmadón, hubo un tiempo en que estuvo calmado, luego se calentaba, y los quitaban, los agarraban y se volvían a poner, al tiempo». Antes de irse a trabajar como sicario, vivió tres años en una colonia ubicada a la orilla de la ciudad, en las faldas de un cerro. En ambos lugares [pueblo y ciudad] se hacía evidente la actividad del narcotráfico. Aunque en el poblado era común la marihuana, dice que muy poca gente la consume, en comparación con la ciudad. Comenta que en dicho poblado no había delincuencia común, ya que los mafiosos tenían todo bajo su control.

(continúa)

(continuación)

Caso 2	Hasta los 10 años vivió siempre en la misma colonia, la cual se ubicaba en las faldas de un cerro. Para él, la mafia siempre tuvo presencia en el lugar donde creció. Agrega que en su barrio no había asaltos, ni robos, ni cholos, ni pandillas, ya que los mafiosos tenían todo controlado. Dice: «casi enfrente de la casa vivían unos mafiosos, con el morro que me fui a chambear».[28] Para él es muy común que la gente de su vecindario se dedicara a actividades de la criminalidad organizada. De su barrio comenta: «yo vivía en las primeras casas así, las mejores, y ya pa' atrás comienza la invasión,[29] los tiraderos».[30]
Caso 3	Indica que toda su vida la pasó en un poblado, el cual estaba dividido en dos barrios. En dicho lugar la mayoría de las personas se dedicaban al campo; sin embargo, considera que la mafia siempre estuvo presente donde él creció: «asaltaban, robaban, había sicarios, muchas cosas allí, la mayoría de los morros de allí son mafiosos […] pues todos los que andábamos allí chambeando son del pueblo».
Caso 4	Vivió en dos poblados muy parecidos entre sí, según su percepción. Estuvo en su pueblo natal hasta los 11 años, luego cambió de residencia a otro poblado, donde pasó tres años, para después regresar a su pueblo natal a la edad de 15 años. Indica que los barrios donde vivió siempre han sido calmados, «pero me iba para otro barrio que está allí [donde se ubicaba la casa de su abuela], y allí sí estaba puro desmadre». Agrega que la delincuencia organizada no tenía tanta presencia en esos sitios, no fue sino hasta 2011 cuando empezó la violencia. Sobre ello dice: «cuando tenía 10 años todo estaba calmado, pero después, una matazón, mataron a muchos allá, y desde ahí puro desmadre y hasta la fecha». En este caso, la presencia del crimen organizado y la violencia se detonó en el lugar donde residía.
Caso 5	Siempre vivió en una colonia ubicada en las faldas de un cerro. De ésta comenta que «era una colonia normal, no como fraccionamiento, ni así, normal […] clase media, yo digo, porque habían casas bien y casas más o menos, pero a lo que miraba, era medio violento allá arriba […] porque se la lleva un montón de mafia allá, y pues casi no hay cholos así, sí hay uno que otro, pero se la llevan más mal, casi no hay cholos, y si hay y andan haciendo relajos, los aplacan de volada[31] […] pues yo miraba, un montón de camionetas con sicarios arriba, un montón de movimiento allí […] de repente subían dos,

(continúa)

[28] Chamba significa trabajo, una actividad casi siempre remunerada.

[29] Invasión corresponde a un asentamiento irregular, carente de regulación estatal. Por lo general se trata de territorios o comunidades caracterizados por la desorganización.

[30] Tiradero es el punto de venta de drogas ilegales, mientras que tirador es la persona encargada de la venta de droga al menudeo.

[31] De volada es un término utilizado en el norte de México que significa rápido.

(continuación)

Caso 5	tres patrullas, los guachitos, los soldados, pero cuando subían ya no había nada, ya no estaba nadie en los puntos, ya nomás subían, daban el rondín, no miraban nada y, pues, se iban». Al respecto, agrega que siempre ha sido así en ese lugar. Por ejemplo, su padrino se dedica al narcotráfico, el cual también reside en su colonia.
Caso 6	Hasta los 13 años vivió con su mamá, en una colonia más bien «normal» en cuanto a que se refiere a ésta como un barrio de clase media. Casi no salía de su casa debido a que no le gustaba el ambiente creado por los cholos y las pandillas que allí había, por lo que optaba por pasar el tiempo en la casa de su primo, aunque indica que en ambos lugares había presencia de la mafia o el crimen organizado; «estaba más calmado» con su mamá. En cambio, sobre la colonia donde se ubica la casa de su primo, que es más bien de clase media-alta, más fresa, expone: «por allí donde vivo yo, allí fue donde se armó una balacera hace como seis años, de la mafia que andaba allí, esa fue la balacera más larga que duró allí, duró casi como tres horas».

Fuente: Elaboración propia.

Identificación por el trabajo: percepción del sicariato

Tratar el tema del sicariato implica el ejercicio de plantear dicho fenómeno más allá de la comprensión de las tipificaciones delictivas, pues se trata de un estilo de vida que se sustenta en lo criminal. El cuadro 5 contiene narraciones de los jóvenes sobre su percepción acerca de lo que consideran como «bueno» y «malo» del trabajo que desempeñaban como sicarios.

Las narraciones que se anotan más adelante reflejan la ambivalencia de la vida del sicario. Por un lado, es consciente de la naturaleza del trabajo y de los riesgos que implica. Allí radica el afán de acelerar todo aquello que produzca placer: dinero, drogas, mujeres, sexo, fiesta, diversión, toda una mezcla de elementos que hacen que la vida sea más disfrutable. Por otro lado, se trata de una forma de explotación laboral, con jornadas rigurosas y estrictas de trabajo, en la que el involucrado se supedita a la estructura criminal, donde los errores se pagan con la vida.

Cuadro 5. Narrativas sobre el trabajo

	Percepción positiva del trabajo	*Percepción negativa del trabajo*
Caso 1	Lo bueno «era andar divirtiéndonos, digo yo, cuando nos daban vacaciones, cuando nos daban luz verde para que fuéramos con nuestras familias, [además] me gustaban los carros, trocas[32] del año, de las nuevas, de las mejores; me gustan las trocas altas […] las mujeres […] andar con charola[33] en la calle, no te paran en la calle».	«Había momentos en los que se hablaba de arrepentimiento, de no que "¿pa' que nos vinimos, la neta?", estaba bien caliente allí, pues la neta mucha matanza, mucha, macizo, está bien feo […] pero, pues, ya qué, no queda de otra más que aguantar vara […] lo que es sí es muchas desveladas, mucho sueño, muchas amanecidas. [Lo peor del trabajo era] el riesgo que andabas corriendo de que te fueran a matar, de andar ahí arriesgando perder la vida en cualquier momento, que te agarren».
Caso 2	«Cada vez me gustaba más, porque agarraba más dinero, más confianza, andaba más pegado con los patrones». Indica que le gustaba mucho el ambiente en el que se desenvolvía: los carros, las mujeres, las armas y las fiestas.	«Tienes que dejar a toda tu familia atrás, toda tu vida, y construir un nuevo presente».
Caso 3	«Lo que tiene de chilo es, pues, andar acá, a mí me gustaba andar empecherado, andar todo equipado machín». Agrega que le gustaba mucho su trabajo, ya que siempre le han gustado mucho las armas.	«Lo malo, pues, es que es un matadero, pa' que nomás anduvieras acá, ¿no?, pa' que nomás anduvieras bien equipado [risas], y ya, pues maté, y andábamos allí a matar, a matar, y las torturaciones también, no me gustaba, pero lo tenía que hacer».

(continúa)

[32] Troca es un término usado para referirse a un vehículo grande, por lo general de tipo camioneta o *pick-up*.

[33] Comúnmente se denomina charola a la cualidad de poseer protección, ya sea de la propia mafia o del gobierno.

(continuación)

Caso 4	Lo bueno del trabajo es que «no te falta nada [en referencia al dinero, a las armas y drogas] había de todo allí, habían muchos carros, andaba de todo allí, motos también rolaban[34] muchas».	«Lo malo es que tenías que andar en el refuego, amanecidas, a veces que dormías una hora, y todo el día y toda la noche, y una hora nomás, no parabas».
Caso 5	Lo bueno del trabajo «pues yo digo que las armas y el dinero, pues me gustan un montón las armas y, pues, cuando llegaba el dinero, es como cuando te dicen, no que "si haces un trabajo, haz uno que te guste", y pues se me hacía bien, muchos dicen que estaba mal de la cabeza por eso, porque estaba bien peligroso, pero a mí me gustaba, me gustaba traer armas, el dinero y aparte charola».	Lo malo era «las balaceras, o cuando te agarran los contras, allí nos decían que si había manera, si estabas tirado o algo, si vinieran esos güeyes, que te pegaras un balazo mejor». Además, agrega que lo malo era cuando se atrasaban los pagos hasta por tres semanas. En esos momentos se arrepentía de haber ingresado, situación que cambiaba su percepción al momento de llegar el dinero.
Caso 6	«Me gustaba mucho mi trabajo, andaba por las brechas, por la carretera, por la sierra, cargados de mota, en el carro, bien a gusto, sentado, un calillón,[35] pericazo[36] y un cigarro, bien alerta nomás, [también] me gustaba mucho el ambiente […] las fiestas y así que hacían allá, de todo había en esas fiestas, una hielera bien grande llena de cerveza, dos, tres viejas más grandes que yo, y allí andaba».	Para él no había situaciones negativas o malas en su trabajo, a excepción de «cuando andaba crudo[37] y puras de ésas, nomás no, pues estaba chilo porque no hacía nada, nomás tenía que cuidar». Recuerda que los aspectos que menos le gustaban de su trabajo era «cuando tenía que andar allá haciendo cuentas y surtiendo el tiradero y puras de ésas, me sacaba de onda». Indica que durante el tiempo que trabajó para la organización «estaba bien calmado». Añade que únicamente estuvo en dos enfrentamientos.

Fuente: Elaboración propia.

[34] Rolar es un verbo callejero usado para referirse a la puesta en movimiento de determinado elemento. Por ejemplo: rolar el cigarro significa pasar el cigarro.

[35] Calillón significa cigarro de marihuana.

[36] Pericazo significa consumir una dosis de cocaína.

[37] Resaca.

Por lo tanto, la vida del sicario se caracteriza por el exceso, como lo exige la cotidianeidad de su propio trabajo, el riesgo, la adrenalina y el peligro que le rodean. Su ocupación contiene un trasfondo que exacerba el consumo y la estética. Por sus actividades, recibe entre 10 000 pesos mexicanos y 10 000 dólares americanos a la quincena, según su antigüedad y rango. Sus hábitos de consumo se caracterizan por la fugacidad de sus efectos, mientras que sus hábitos acumulativos se relacionan con la imagen. El dinero se convierte así en un elemento transitorio que debe ser empleado de forma inmediata en drogas, ropa, accesorios personales, coches, destinando el resto para la familia y la pareja. De esta manera, el dinero se encuentra subvalorado, lo cual se demuestra a través de la frase «como viene se va». Y es que el tiempo del sicario es el presente, por lo que no existe cabida para la planeación a futuro, ni a mediano ni a largo plazo, como lo exige la naturaleza de su trabajo.

Cabe señalar que cuando los jóvenes ingresan al crimen organizado, se amplifica la carrera delictiva, se sustituyen las relaciones convencionales no criminales por otras netamente criminales y se consumen drogas en mayores cantidades –en algunos casos, los jóvenes que nunca habían usado drogas, al momento de ingresar a las actividades relacionadas con el narcotráfico comenzaron a consumirlas–, lo cual se convierte en una regla del juego. De acuerdo con los postulados de Thornberry, la delincuencia organizada sustituye los vínculos sociales convencionales por un conjunto de vinculaciones netamente delictivas.

Los efectos negativos provocados por el sicariato pueden ser rastreados desde mucho antes de que los jóvenes ingresen a sus filas. Así, tenemos un complejo y profundo debilitamiento del comportamiento convencional y, a su vez, un reforzamiento de los valores delictivos.

Por lo general, todos estos jóvenes experimentaron momentos de arrepentimiento sobre su ingreso al sicariato; sin embargo, ante eso nada podían hacer, ya que la organización criminal o cártel se encontraba por encima de cualquier otra esfera de interés para ellos; se trataba de un trabajo demandante en todos los aspectos. Lo anterior es considerado un efecto disuasorio provocado por la delincuencia organizada.

Además de que los contenidos criminales permean todos los aspectos de sus vidas, el sicariato configura un efecto aislante de los demás círculos sociales de los jóvenes, quienes ya no pueden actuar de manera independiente de la organización.

El sicario se caracteriza por la lealtad exacerbada con sus «patrones», de los cuales prefiere no hablar. Aparecen como ausentes a lo largo de sus discursos debido a que la lealtad al crimen organizado, y especialmente a las cúpulas de los grupos, puede ser garantía de supervivencia.

Conclusión

El panorama planteado a lo largo del presente escrito, mediante fragmentos de las vidas de los personajes que ejercen la violencia, permite conocer más sobre el tema y muestra la crudeza de una realidad social.

El presente trabajo, cuyo objeto radica en dar luz sobre un problema urgente de nuestro contexto respecto a la delincuencia juvenil, especialmente al fenómeno de los jóvenes sicarios, parte de premisas básicas de las Ciencias Sociales que buscan entender procesos también básicos de la relación individuo-ambiente social no fáciles de abordar.

Se ha descrito la forma en que los jóvenes crecieron viendo la violencia y el crimen en sus ambientes, pues existe un proceso de asociación diferencial rastreable desde la infancia que facilita elementos contextuales donde apremia este tipo de delincuencia, es decir, un complejo proceso de exposición a la delincuencia y de adquisición de pautas de comportamientos *ad hoc* con el estilo de vida del sicario que posibilitan el ingreso al sicariato.

De esa manera, se tiene actualmente una *generación de la violencia* (utilizando dicha metáfora demográfica), una generación de jóvenes, adolescentes y niños con historias de vida en las cuales elementos culturales y criminales de las mafias han estado presentes. Es una generación que ha crecido valorando el sicariato como un modo de ganarse la vida, como un oficio al cual es posible dedicarse. A pesar del desconocimiento total de las dimensiones reales que puede alcanzar este fenómeno –básicamente no se sabe el número preciso de sicarios que poseen las organizaciones criminales–, se puede estimar que se trata

de proporciones considerables. Ejemplo de ello es el joven del caso 2, quien narra: «llegué a estar en caravanas, como de unas 70 camionetas, un chingo de carros, un putero de gente». El sicariato alcanza dimensiones amplias, en el sentido de la cantidad de capital humano que probablemente integra, lo cual aún resulta desconocido.

El motivo del ingreso al sicariato resguarda un trasfondo de la voluntad de los propios jóvenes por querer sumarse a aquello con lo que se han identificado previamente –con los valores y estilos de vida generados por la delincuencia organizada–. Ser sicario implica adquirir y expresar una identidad que, en su ambiente, es igual de valiosa ahora que como lo fue para ellos cuando eran pequeños, es decir, ser sicario significa obtener un valor agregado dentro del ambiente social, aquél donde son comunes las armas y quienes las portan.

La elección de una identidad delictiva como el sicariato representa una certidumbre espontánea; sin embargo, no se tiene la seguridad acerca de la cantidad de tiempo disponible para portar dicha identidad una vez elegida. Ser sicario significa una certeza entre el abanico que ofrecen otro tipo de identidades, una certeza que implica una vida de excesos consumibles que representan felicidad para los jóvenes. Actualmente se está dando un escenario en el cual los jóvenes ingresan al sicariato por gusto, lo cual corresponde a un momento en el que la necesidad ha dejado de ser un factor predominante y explicativo para este tipo de delincuencia. En parte, los motivos de este interés radican en su propia condición juvenil y en lo que significa ser joven en sus familias, en sus barrios o con sus pares.

Referencias

Akers, R. y Jensen, G. (2006). The Empirical Status of Social Learning Theory of Crime and deviance: The Past, Present, and Future. En *Taking Stock: The Status of Criminological Theory* (pp. 37-76). Transaction Publishers.

Aroca, C., Bellver, M. y Alba, J. (2012). La teoría del aprendizaje social como modelo explicativo de la violencia filio-parental. *Revista Complutense de Educación*, *23*(2), 487-511.

Azaola, E. (Octubre de 2014). Fábricas de sicarios. [Ponencia]. En *Seminario sobre violencia y paz.* Ciudad de México: El Colmex.

Azaola, E. (2015). *Diagnóstico de las y los adolescentes que cometen delitos graves en México*. Unicef. http://www.biblioteca.cij.gob.mx/Archivos/Materiales_de_consulta/Drogas_de_Abuso/Articulos/Unicef-Jovenes-Delito.pdf

Bauman, Z. (2001). *Sociedad individualizada*. Cátedra.

Bauman, Z. (2009). ¿Qué hay de malo en la felicidad? *Claves de Razón Práctica*, *189*, 12-15.

Castro, M. (2007). Jóvenes: La identidad social y la construcción de la memoria. *Última Década*, *26*, 11-29.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). (2015). *Informe especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre los Centros de Tratamiento Interno para Adolescentes que infringen las leyes penales que dependen de los gobiernos estatales y del Distrito Federal en la República Mexicana*. Autor. https://www.cndh.org.mx/documento/informe-especial-sobre-los-centros-de-tratamiento-interno-para-adolescentes-que-infringen

Peña, M. E. de la. (2010). *Conducta antisocial en adolescentes: Factores de riesgo y de protección* (tesis doctoral). Universidad Complutense de Madrid, España.

Jang, S. (2010). Thornberry, Terence, Interaccional Theory. En F. Cullen y P. Wilcox (edits.), *Encyclopedia of Criminological Theory* (pp. 949-954). SAGE.

Libera Internacional y México por la Paz. (2015). *México, la guerra invisible. Historias, cifras y negocios de los cárteles criminales y la impunidad de las mafias mexicanas*. Autores. http://www.red-alas.net/wordpress/wp-content/uploads/2015/09/DossierMexico_LIBERA_ESP.pdf

Muftic, L. (2009). Macro-Micro Theorical Integration: An Unexplored Theorical Frontier. *Journal of Theorical and Philosophical Criminology*, *1*(2), 33-71.

Peterson, G. y Leigh, G. (1990). The Family and Social Competence in Adolescence. En T. P. Gullotta, G. R. Adams y R. Montemayor (edits.), *Advances in Adolescent Development: Vol. 3. Developing Social Competency in Adolescence* (pp. 97-138). SAGE.

Red por los Derechos de la Infancia en México (Redim). (2011). *Infancia y conflicto armado en México. Informe alternativo sobre el protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados*. Redim-Derechos Infancia México. http://derechosinfancia.org.mx/documentos/iaespanol.pdf

Reguillo, R. (2012). De las violencias: Caligrafía y gramática del horror. *Desacatos*, *40*, 33-46.

Romero, E., Gómez-Fraguela, J. A. y Luengo, M. Á. (2000). Factores psicosociales y delincuencia: Un estudio de los efectos recíprocos. *Escritos de Psicología*, *4*, 78-91.

Thornberry, T. (1996). Empirical Support for Interactional Theory: A Review of the Literature. En J. D. Hawkins (edit.), *Delinquency and Crime: Current Theories* (pp. 198-235). Cambridge University Press.

Thornberry, T., Giordano, P., Uggen, C., Matsuda, M., Masten, A., Bulten, E., Donker, A., Petechuk, D. y Redondo, S. (2013). Serie Especial: Transición desde la delincuencia juvenil a la delincuencia adulta. *Revista Española de Investigación Criminológica*, *11*, 1-49.

Inseguridad y criminalidad: Una mirada desde el acoso en escuelas de educación básica

Abraham Paniagua Vázquez / José Eduardo Borunda Escobedo / Ignacio Camargo González

Introducción

Se ha vuelto un lugar común aseverar que el acoso entre escolares no es un fenómeno nuevo. Por otro lado, la vasta producción académica permite también afirmar que no es exclusivo de una región o de un país. Sin embargo, permanentemente adquiere relevancia debido al comportamiento agresivo de niñas, niños y adolescentes. Esto se debe a mutaciones en el contexto social, político y económico en el que las instituciones educativas se desenvuelven y que invariablemente influyen en las relaciones interpersonales de los principales actores que conviven en las escuelas. Una de esas mutaciones sociales es la emergencia de escenarios violentos que viene aparejada de esfuerzos gubernamentales por contener los impactos negativos y tratar de prevenirlos y erradicarlos.

En Ciudad Juárez, Chihuahua, como fruto de la pugna entre dos grupos criminales de narcotraficantes, durante el período comprendido entre enero de 2008 y diciembre de 2011, se atestiguó la crisis de seguridad pública más aguda en la historia de esa urbe que forma parte de la región fronteriza con El Paso, Texas. Cifras proporcionadas

por la Mesa de Seguridad y Justicia de Ciudad Juárez (2012) llegaron a estimar que en ese lapso fueron asesinadas 9 029 personas entre niños, adolescentes, mujeres, hombres y adultos mayores. Adicionalmente, se elevó el número de otros delitos de alto impacto, tales como secuestros, extorsiones y robo de autos con violencia o *carjacking*.

Ante tal escenario anárquico, el acoso escolar irrumpió como una inquietud social. Así, los distintos niveles de gobierno han volteado la vista a la sociedad civil para que se incorpore como actor copartícipe en la búsqueda de alternativas de prevención del delito, como el desarrollo de programas creadores de seguridad ciudadana. De aquí que la sociedad civil emerja como un ente capaz de producir alternativas duraderas de paz.

Los resultados de la investigación que aquí se presentan forman parte del proyecto «Escuelas de Paz, México vive sin *bullying*», del Consejo Nacional de Líderes Sociales A. C., financiado por el Programa Nacional de Prevención del Delito (Pronapred) en 2014. Este trabajo pretende analizar el contexto socioeconómico de cuatro escuelas primarias públicas: Niñez Mexicana, Luis G. Inclán, Pablo Galeana y Guadalupe Victoria, con el objetivo de conocer la influencia de elementos externos a los planteles educativos en el acoso escolar entre pares. Debatir sobre el contexto socioeconómico contribuye a edificar un escenario más completo sobre el fenómeno, que principalmente se ha abordado desde la perspectiva endógena.

La pregunta general que guio este capítulo, y que se pretende responder a lo largo del mismo, es la siguiente: ¿cómo se estructura el contexto socioeconómico de las primarias públicas Niñez Mexicana, Luis G. Inclán, Pablo Galeana y Guadalupe Victoria? Esta interrogante da pie a una pregunta particular: ¿qué relación guarda el contexto socioeconómico con el fenómeno de la violencia y el acoso escolar?

La hipótesis que se plantea nos permite afirmar que el contexto socioeconómico de las escuelas primarias Niñez Mexicana, Luis G. Inclán, Pablo Galeana y Guadalupe Victoria configura el acoso escolar, es decir, las consecuencias negativas del acoso escolar se generan, en parte, por las condiciones socioeconómicas adversas o insuficientes entre las que conviven cotidianamente los infantes.

La estrategia metodológica para alcanzar los objetivos de la investigación se basó principalmente en la vertiente cualitativa. La estrategia fue considerar la opinión de los principales actores: niños, niñas, madres de familia y docentes sobre el tema del acoso escolar, especialmente lo relacionado con el entorno de las primarias. El reto más trascendente consistió en incentivar la participación de estos agentes y considerar sus opiniones respetando su integridad y condición de vulnerabilidad, sin acentuar el estigma fundamentado en la pertenencia a determinada clase social (Goffman, 2010).

Para tal efecto, se llevaron a cabo cuatro sesiones de dibujo con alumnos en cada escuela, a partir de las cuales se recabaron 366 bosquejos que responden a los cuestionamientos siguientes: ¿a qué le tienes miedo en tu casa? ¿Qué es lo que más te disgusta de tu casa? ¿Cómo es tu familia? ¿Qué quieres para tu futuro? Dichas sesiones se efectuaron entre el 20 y el 28 de octubre de 2014. De igual forma, se entrevistó a 13 docentes de las cuatro escuelas, a tres madres de familia y a tres niños señalados por los docentes como generadores de conductas violentas. Las entrevistas, con la intención de conocer matices sobre la problemática, cumplieron la condición de semiestructuradas *in situ* y fueron llevadas a cabo entre el 22 y el 29 de octubre del mismo año.

El análisis de esta información siguió el procedimiento de la codificación a través de la localización de conceptos, categorías y subcategorías relevantes, así como de sus propiedades. Las percepciones, creencias, actitudes y explicaciones de los actores seleccionados fueron identificadas, seleccionadas y codificadas mediante la comparación continua. El escrutinio de los dibujos siguió el mismo proceso, ya que los consideramos como parte de un discurso y, por ende, los encontramos inmersos en una estructura de propiedades sociales. Los informantes que participaron en la presente investigación (madres, docentes y alumnos) fueron seleccionados de los grados cuarto, quinto y sexto de educación primaria.

La información de corte cuantitativo y de alcance descriptivo se deriva del diagnóstico *Bienestar y seguridad: Atlas de las condiciones de vida y convivencia de los habitantes de Ciudad Juárez*, publicado por el Observatorio Ciudadano de Prevención, Seguridad y Justicia (2015).

Los dibujos, las entrevistas transcritas y la base de datos de la encuesta bajo mención se pueden compartir previa solicitud.

Aproximaciones conceptuales al acoso escolar

El filósofo esloveno Slavoj Žižek (2009) explica que, en el fondo de aquella violencia subjetiva, es decir, la directamente visible y practicada por un agente fácilmente identificable, subyace la violencia sistémica, que son las consecuencias catastróficas del funcionamiento homogéneo de los sistemas económico y político, es decir, ya no atribuible a las intenciones individuales, sino sistémica, anónima. Entonces, los brotes globales de violencia localizada, como la doméstica o el acoso laboral, por mencionar dos casos, son productos históricos de influencias exógenas que inciden en espacios determinados, como el hogar o el espacio físico de trabajo.

De igual forma, se ha observado una más amplia visibilidad de estos brotes de violencia, una creciente sensibilidad hacia las víctimas, una mayor preocupación de los actores involucrados en solucionar el problema, así como una cultura de la intolerancia a fenómenos que reflejan la anomia social y a su proyección a gran escala, atribuida a los medios de comunicación masiva.

El acoso escolar y los agentes implicados son muestra de formas subjetivas de violencia generadas al interior de un sistema político-económico donde, a través de los últimos 40 años, en las esferas gubernamental, social, privada y académica se ha buscado dilucidar las causas y consecuencias de los actos impulsivos entre pares, en este caso, niñas y niños.

Una definición sucinta de acoso escolar es el comportamiento agresivo del ejecutor que –de manera consciente, sistemática y repetitiva– abusa del poder y, consecuentemente, de la violencia, e intencionalmente afecta, lastima o perjudica a otra persona que ocupa una misma posición jerárquica (Olweus, 1997; Ozildo dos Santos y De Sousa, 2011; Smith, 2013). Es precisamente la característica de sistemático y repetitivo lo que diferencia a este subtipo de comportamiento agresivo de otras formas de ofender en el ambiente escolar (Cabezas y Monge, 2014).

La trascendencia de este tipo de violencia reside en que los centros educativos, sobre todo en el nivel básico, son un marco en el que las relaciones personales son emocional y afectivamente muy complejas. Debido a la etapa formativa por la que atraviesa el estudiantado, la relación con su entorno colegial influye decisivamente en la vida cotidiana y puede afectar el proceso normal de crecimiento psicológico del individuo. De esta manera, «sentimientos de rechazo social, antipatías, odio, xenofobias, etc., pueden desencadenar una violencia interpersonal desmedida y permanecer de forma activa o larvada por mucho tiempo, deteriorando el clima social y dañando a su contexto familiar y personal más íntimo» (Ortega, 1994, p. 254).

Pero estos sentimientos, emociones o comportamientos no se reproducen al interior de los planteles educativos por razones endógenas; por el contrario, los centros de enseñanza representan el sistema de normas, valores, desigualdades, estigmas, creencias y estrategias de solución de conflictos en la sociedad en que se insertan (Gairín *et al*., 2013), caracterizada ésta por el énfasis de lo individual en el marco de la modernización e industrialización (Yohji, 1996); por el desarrollo de procesos de aprendizaje social influidos por los medios masivos de comunicación, especialmente la televisión (Postigo *et al*., 2013); por la exposición infantil a los videojuegos (Ferguson y Olson, 2014), y por la emergencia de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) como herramientas para impulsar formas novedosas de intimidación entre pares (Olweus, 2012).

La importancia de este tema para el análisis académico gira en torno a que el fenómeno es un factor de riesgo para la violencia institucional y para el desencadenamiento de conductas antisociales en los niveles grupal e individual. Siendo así, para el ámbito de la seguridad ciudadana es necesario el desarrollo de este tipo de estudios, pues tienden a generar alternativas de solución que coadyuvan a prevenir y evitar la agresión o, en su momento, a disminuir los impactos negativos de este fenómeno multicausal que, si bien no es nuevo, en algunos países como México toma relevancia debido a que se inserta en escenarios de violencia articulada.

El reto para los distintos niveles de gobierno, el entramado burocrático educativo y la sociedad misma reside en la paradoja de que «La educación debería tender a eliminar las formas agresivas de resolución de las tensiones que provocan las diferencias individuales y sustituirlas por procesos de empatía, negociación verbal, intercambio de ideas, búsqueda de la justicia y la igualdad en los derechos y deberes» (Ortega, 1994, p. 254).

En la *praxis*, esta intimidación se ejecuta por un grupo o por un individuo más fuerte sobre otro en desventaja. «Este desequilibrio de poderes puede referirse a diferencias en fuerza física, inteligencia, habilidades particulares, estatus social, etc.» (Ortega *et al*., 2013, p. 14). En el contexto escolar, la conducta se detecta en una relación horizontal alumno-alumno, por lo que la interacción se caracteriza por un desequilibrio de poder y por la inexistencia de reciprocidad.

El acoso es resultado de las relaciones jerárquicas informales e interpersonales desiguales que se establecen entre grupos de individuos con el mismo estatus, donde la víctima tiene pocos o ningún recurso para prevenir o defenderse de la agresión y enfrenta dificultades personales para pedir ayuda (Gairín *et al*., 2013; Ortega, 1994), mientras que, por lo general, el agresor intimida (por estrategia) lejos de la vista de los adultos, además de que cuenta con la complicidad y el silencio de los testigos, consolidando así el cuadro adverso para la víctima.

El objetivo de quien ejerce este tipo de comportamiento es movilizar sus recursos coercitivos sobre otro para causar angustia psicológica y/o física, gozar de mejor aceptación, generar mayor sentimiento de afiliación y ascendencia social dentro del entorno escolar o simplemente por placer; mientras que para la víctima las consecuencias son opuestas: aislamiento en juegos y actividades, baja aceptación social, exclusión grupal, deserción escolar, depresión, autolesiones y, en casos extremos, el suicidio (Bowes *et al*., 2009; Martínez *et al*., 2014; Ozildo dos Santos y De Sousa, 2011; Sánchez y Cerezo, 2011; Valadez *et al*., 2011). Esta relación de opresión e inferioridad genera entre víctima y victimario una vinculación social basada en la dependencia y el miedo. A esta aproximación, los ingleses le llaman *bullying* y los escandinavos *mobbing* (Ortega, 1994). Se reconoce a Dan Olweus (1973) como el pionero en los estudios sobre el tema.

Acerca de las expresiones visibles que toma el *bullying*, autores como Ortega *et al*. (2013) o Domínguez y Manzo (2011), entre otros, coinciden en señalar las agresiones verbales (insultos, sobrenombres, amenazas, gritos) y al abuso físico (golpes, empellones, puntapiés, robos) como los extremos del *continuum* y también como las formas más recurrentes. Sin embargo, la influencia del desarrollo de las relaciones sociales y la evidencia de la movilización de recursos de los infantes ha determinado el surgimiento de otros tipos de acoso, como el social-relacional y el *cyberbullying.* El primero dirigido a dañar el estatus social de la víctima o sus relaciones con los demás (humillaciones por prácticas sexuales o rasgos étnicos, propagación de rumores sin sustento, la exclusión grupal) (Ortega *et al*., 2013), y el segundo caracterizado primariamente por administrar el hostigamiento a través del uso de los derivados de las TIC (Internet, chats, blogs, juegos *on-line*, redes sociales, *texting, smart phones*) (Kessel *et al*., 2012; Olweus, 2012).

El entorno socioeconómico como referencia del fenómeno del acoso escolar

Indagar sobre las diversas manifestaciones violentas refiere la complejidad relacionada con la problemática social de un país, estado o región en donde la forma de vida, los usos y costumbres, las transformaciones en las familias y las condiciones económicas determinan el comportamiento de los miembros de una comunidad. Si las comunidades se caracterizan por la precariedad económica, el desempleo o subempleo y el poco apoyo gubernamental, la insatisfacción de los habitantes genera un creciente descontento producto de esta violencia estructural «que tiende a reproducirse y crecer en espiral, y a su vez propicia una violencia simbólica que opera en definir lo que es legítimo aprender y aceptar, sin mayores cuestionamientos de una generación a otra» (Krmpotic y Farré, 2008, p. 196).

En específico, las diversas esferas en las que los menores se desenvuelven, tales como el barrio o los contextos familiares, inciden en el involucramiento de los infantes en el proceso de acoso. Varios problemas acreditados al interior la escuela, incluyendo la intimidación, son frecuentes en zonas de bajo nivel socioeconómico y de problemas

familiares, lo que sugiere que ciertos vecindarios se asocien con la participación de los niños en actos de *bullying* (Bowes *et al.*, 2009).

Para las escuelas de educación básica, el contexto en el que operan es fundamental, ya que desarrollan las condiciones necesarias para generar la inclusión social mediante la recontextualización de experiencias y vivencias de sus estudiantes. Siendo así, las primarias median entre las condiciones sociales, económicas, políticas y culturales, y el desarrollo educativo.

Las escuelas bajo escrutinio de esta investigación –Luis G. Inclán, Pablo Galeana, Niñez Mexicana y Guadalupe Victoria– comparten la condición de ofrecer sus servicios educativos entre contextos socioeconómicos y urbanos hostiles. Los lineamientos de operación 2014 del Pronapred obligan a seleccionar unidades de focalización (polígonos) para la inversión de recursos públicos en materia de prevención, esto con base en variables delictivas y variables asociadas a factores de riesgo de violencia y delincuencia.

Las colonias en las que se encuentran las cuatro escuelas primarias fueron incluidas en el Polígono 2 del Pronapred 2014. Por su parte, el diagnóstico *Bienestar y seguridad: Atlas de las condiciones de vida y convivencia de los habitantes de Ciudad Juárez* (2015), del Observatorio Ciudadano de Prevención, Seguridad y Justicia de Chihuahua, expone la radiografía cuantitativa de los «cuadrantes» de impacto en las cuatro primarias como se muestra en el cuadro 1.

En el cuadro 1, que podríamos considerar en conjunto como una radiografía sociodemográfica, se exponen matices interesantes: *a)* fuerte presencia de población infantil; *b)* bajo porcentaje de población económicamente activa; *c)* alta tasa de desempleo; *d)* bajo nivel de educación formal; *e)* presencia de analfabetismo; *f)* alto porcentaje de población sin acceso a los servicios de salud pública.

Cuadro 1. Estadística sociodemográfica de los cuadrantes de las cuatro escuelas primarias

Escuelas Luis G. Inclán y Pablo Galeana. Cuadrante 58. Colonias Sococema, Morelos, Lomas de Morelos, 6 de mayo, Pánfilo Natera

	Total	*Total respecto al cuadrante*	*Total respecto al municipio*
Población total	9 753	100 %	0.73 %
Población de 6 a 14 años	2 003	20.54 %	0.85 %
Población de 15 a 24 años	1 793	18.38 %	0.79 %
Población económicamente activa	3 713	38.07 %	0.70 %
Población desocupada	299	8.05 %	0.88 %
Población analfabeta	275	4.47 %	1.68 %
Población sin derechohabiencia a servicios de salud	2 462	25.24 %	0.76 %
Población ocupada de 12 años y más con al menos un grado aprobado en educación posbásica	567	16.61 %	0.30 %

Escuelas Niñez Mexicana y Guadalupe Victoria. Cuadrante 83. Colonia División del Norte

	Total	*Total respecto al cuadrante*	*Total respecto al municipio*
Población total	7 848	100 %	0.59 %
Población de 6 a 14 años	1 309	16.68 %	0.56 %
Población de 15 a 24 años	1 514	19.29 %	0.67 %
Población económicamente activa	2 940	37.46 %	0.55 %
Población desocupada	270	9.18 %	0.79 %
Población analfabeta	158	2.97 %	0.97 %
Población sin derechohabiencia a servicios de salud	2 471	31.49 %	0.76 %
Población ocupada de 12 años y más con al menos un grado aprobado en educación posbásica	605	22.66 %	0.32 %

Fuente: Observatorio Ciudadano de Prevención, Seguridad y Justicia (2015).

En cuanto a infraestructura educativa y unidades económicas, los datos presentados en el cuadro 2, muestran los siguientes matices: *a)* baja presencia de organizaciones sociales dedicadas a la asistencia comunitaria en general y, en específico, a los campos de adicciones, alcoholismo, adultos mayores, niñas y niños, comedores comunitarios y ayuda a personas con trastornos mentales; *b)* carencia de guarderías públicas o privadas en los dos cuadrantes; *c)* existencia de sólo un hospital general público en ambos cuadrantes y carencia de hospitales generales privados; *d)* fuerte presencia de oferta religiosa; *e)* existencia básica de instituciones públicas de educación preescolar y primaria en ambos cuadrantes; *f)* inexistencia de oferta educativa pública en los niveles de secundaria, media superior o superior en ambos cuadrantes; *g)* oferta educativa privada restringida a los niveles de preescolar y primaria solamente en el cuadrante 58 y en cantidad elemental, así como carencia de oferta privada de educación secundaria, media superior y superior en ambos cuadrantes.

Cuadro 2. Unidades económicas e infraestructura educativa por cuadrantes en las cuatro escuelas primarias

Unidades económicas	*Cuadrante 58**	*Cuadrante 83***
Intervenciones sociales		
Asociaciones y organizaciones civiles	1	1
Asociaciones y organizaciones religiosas	18	7
Orfanatos y otras residencias de asistencia social privadas	1	0
Residencias del sector privado para el cuidado de personas con trastorno mental y adicciones	1	0
Agrupaciones de autoayuda para alcohólicos y personas con otras adicciones	0	1
Guarderías del sector público	0	0
Guarderías del sector privado	0	0
Servicios de alimentación comunitaria sector privado	1	0
Sector salud		
Hospitales generales sector privado	1	0
Hospitales generales sector público	0	0
Infraestructura educativa	Cuadrante 58*	Cuadrante 83**

(continúa)

(continuación)

Sector público		
Preescolar	1	1
Primaria	4	2
Secundaria	0	0
Media superior	0	0
Superior	0	0
Otras	0	1
Sector privado		
Preescolar	1	0
Primaria	2	0
Secundaria	0	0
Media superior	0	0
Superior	0	0
Otras	1	0

*Cuadrante 58. Colonias Sococema, Morelos, Lomas de Morelos, 6 de mayo, Pánfilo Natera. Escuelas Luis G. Inclán y Pablo Galeana.
**Cuadrante 83. Colonia División del Norte. Escuelas Niñez Mexicana y Guadalupe Victoria.
Fuente: Observatorio Ciudadano de Prevención, Seguridad y Justicia (2015).

Por su parte, los datos sobre delitos de alto impacto presentados en el cuadro 3 reflejan que, en general, las colonias que forman ambos cuadrantes no se encuentran entre las más conflictivas de la localidad; sin embargo, el índice delictivo para 2013 señala lo siguiente: *a)* presencia de homicidios dolosos en ambos cuadrantes (incluso, la tasa por cada 100 000 habitantes en el cuadrante 58 fue superior al promedio municipal, mientras que en el cuadrante 83 la tendencia de este tipo de homicidios fue a la baja); *b)* existencia constante de robo a casa habitación en ambos casos, resaltando el cuadrante 83; *c)* alto número de robo a vehículos, aunque en ambos cuadrantes la tasa fue inferior al promedio municipal; *d)* tasa superior al promedio municipal en robo a negocios respecto al cuadrante 83 y menos casos en el cuadrante 58; *e)* tasa superior al promedio municipal en robo a transeúntes en el caso del cuadrante 83 y números más bajos, pero constantes, en el cuadrante 58; *f)* tasas superiores al promedio municipal en cuanto a las lesiones dolosas para ambos cuadrantes, siendo que los dos años precedentes (2011 y 2012) habían tenido menos casos.

Cuadro 3. Delitos de alto impacto en los cuadrantes donde se ubican las cuatro escuelas primarias

Escuelas Luis G. Inclán y Pablo Galeana. Cuadrante 58. Colonias Sococema, Morelos, Lomas de Morelos, 6 de mayo, Pánfilo Natera

Delito	*Total cuadrante 2011*	*Total cuadrante 2012*	*Total cuadrante 2013*	*Total respecto al municipio 2013*	*Tasa por cada 100 000 habitantes 2013 cuadrante*
Homicidio doloso	9	3	5	1.11 %	51.27*
Robo a casa	1	6	4	0.48 %	41.01
Robo a vehículo	45	17	16	0.39 %	164.05
Robo a negocio	2	0	3	0.36 %	30.76
Robo a transeúnte	1	2	2	0.44 %	20.51
Lesiones dolosas	9	8	17	1.23 %	174.31*

Escuelas Niñez Mexicana y Guadalupe Victoria. Cuadrante 83. Colonia División del Norte

Delito	*Total cuadrante 2011*	*Total cuadrante 2012*	*Total cuadrante 2013*	*Total respecto al municipio 2013*	*Tasa por cada 100 000 habitantes 2013 cuadrante*
Homicidio doloso	8	2	0	0 %	0
Robo a casa	6	6	3	0.36 %	38.23
Robo a vehículo	71	24	19	0.46 %	242.10
Robo a negocio	7	6	6	0.71 %	76.45*
Robo a transeúnte	3	9	4	0.87 %	50.97*
Lesiones dolosas	1	7	12	0.87 %	152.91*

* Tasa superior al promedio municipal.

Fuente: Observatorio Ciudadano de Prevención, Seguridad y Justicia (2015).

El contexto socioeconómico desde la perspectiva de las niñas y los niños: una aproximación desde el dibujo

El análisis cualitativo de los dibujos suministró como resultado la emergencia de cinco conceptos y múltiples categorías y subcategorías que configuran el contexto socioeconómico escolar estudiado, como se observa en la figura 1:

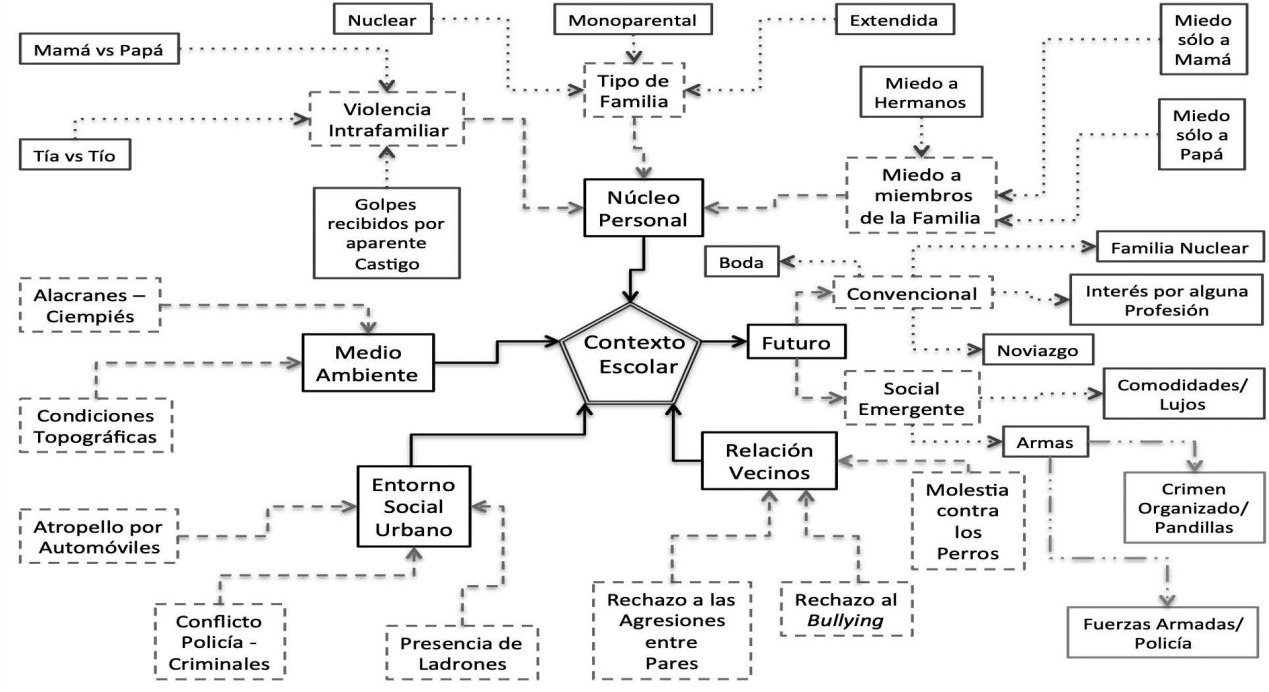
1) Por sus múltiples implicaciones, el concepto «núcleo personal» se considera como el más importante. Éste comprende las categorías de «tipo de familia», «violencia intrafamiliar» y «miedo a miembros de la familia».

La observación de la categoría «tipo de familia» refleja la existencia, en su mayoría, de las familias llamadas «monoparentales», es decir, encabezadas sólo por la madre o el padre; seguido del tipo «extendida», que refiere a la convivencia en un mismo hogar de dos o más familias; por último, se encuentra la subcategoría de «nuclear», aquella conformada por padre, madre e hijos. Definitivamente, el contexto en cuanto a las formas de la familia refleja divorcio, abandono, madres o padres en soltería, o simplemente rechazo por la unión familiar tradicionalmente aceptada.

La segunda categoría del concepto «núcleo familiar» se refiere a «violencia intrafamiliar». Al respecto, niñas y niños que estudian en las primarias bajo escrutinio exponen que en sus casas atestiguan maltrato y agresiones entre adultos, como las subcategorías «mamá vs. papá» y «tío vs. tía». Pero la forma más recurrida de este tipo de violencia es la enmarcada en la subcategoría «golpes recibidos por aparente castigo», es decir, los infantes reflejan miedo a la recepción de golpes por medio de artículos domésticos, como el cinturón. Los dibujos no muestran evidencia de un tipo distinto de violencia dirigida de los adultos a menores, pero en general reflejan escenarios domésticos violentos.

La tercera y última categoría del concepto «núcleo personal» es «miedo a miembros de la familia». En ella destacan posiciones de rechazo a las subcategorías «miedo a hermanos»,

Figura 1. Red. El contexto escolar desde la perspectiva infantil



Fuente: Elaboración propia.

«miedo sólo a papá» o «miedo sólo a mamá», es decir, existen rechazos infantiles al interior de las familias por actos sufridos en su contra y perpetuados por otros miembros de la misma familia. Los dibujos no explicitan el tipo de acción sufrida.

2) El segundo concepto es «relación con vecinos», el cual comprende las categorías de «rechazo a las agresiones entre pares», «rechazo al *bullying*» y «molestia en contra de los perros».

La primera categoría, «rechazo a las agresiones entre pares», refleja una relación de conflicto entre vecinos de la misma edad, situación que se replica en la segunda categoría: «rechazo al *bullying*». Otro matiz relacionado con la convivencia vecinal negativa es la presencia de mascotas agresivas. En este caso, la categoría «molestia contra los perros» lo demuestra. El trabajo de campo permitió observar la presencia de ejemplares de la raza *pitbull* en las calles e, incluso, dentro de una primaria.

3) «Entorno social urbano» es el tercer concepto, mismo que abarca las categorías «presencia de ladrones», «conflicto policía-criminales» y «atropello por automóviles». Ya en este concepto se refleja la realidad producto de un escenario social emergente influenciado por la llamada guerra en contra del narcotráfico. En ese sentido, el entorno social urbano de las cuatro primarias públicas analizadas se ha ido construyendo con base en el miedo de los niños y las niñas por los enfrentamientos entre los diversos cuerpos policiacos y las células de delincuentes organizados en el sector, así como por la actividad de ladrones y la inseguridad vial que ha propiciado atropellos de menores.

4) El cuarto concepto, «medio ambiente», complementa al término de «entorno social urbano» y se integra por las categorías «condiciones topográficas» y «alacranes-ciempiés». El concepto medio ambiental expone el difícil entorno natural en el que se enclavan las escuelas: colonias fundadas en la ilegalidad, lo que, al paso de los años, ha generado precariedad urbana.

5) El último concepto producto del análisis de dibujos es «futuro», que a su vez se divide en dos categorías «convencional» y «social emergente».

La primera categoría incluye las subcategorías «boda», «noviazgo», «familia nuclear» e «interés por alguna profesión». Esta categoría refleja un interés marcado por las niñas de contraer nupcias a através de algún ritual religioso o entablar una relación de noviazgo; a su vez, se muestra una tendencia a desear la consolidación de familias convencionales o nucleares.

Es importante rescatar el hecho de que en esta categoría, «convencional», las niñas y los niños muestran la aspiración de consolidar su trayectoria como profesionistas, ya sea como maestras, veterinarios, azafatas, futbolistas, médicos, luchadores o enfermeras.

Por su parte, la categoría «social emergente» se forma por dos subcategorías: «comodidades-lujos» y «armas». En ella es donde se refleja con intensidad el contexto social enmarcado por la violencia generada por el narcotráfico. Los niños aspiran a contar con comodidades, tales como una casa y un auto, a partir de adoptar la ilegalidad como modus vivendi.

La cultura emergente a partir de la guerra en contra del narcotráfico no sólo ha victimizado y criminalizado a los niños vecinos de los cuadrantes en estudio, sino que además ha inculcado entre los mismos tendencias hacia el manejo de armas y, consecuentemente, hacia actividades iícitas que reclaman su uso, aunque también hay quienes pretenden dedicarse a las fuerzas armadas o a la policía municipal, esto con el fin de perseguir y enfrentar a las fuerzas criminales.

El contexto escolar desde la voz de las y los docentes: «escuchábamos a los niños que querían ser narcotraficantes, que querían ser, este… sicarios»

Los resultados del análisis cualitativo a las entrevistas permitieron la reconstrucción del contexto escolar con base en siete conceptos principales: *1)* «familia», *2)* «colonia», *3)* «gobierno», *4)* «ocio», *5)* «cultura/economía», y *6)* «futuro». De manera adicional a estos siete conceptos, se detectaron dos elementos transversales: *1)* «inseguridad», y *2)* «exclusión social». En general, la emergencia transversal de estos dos conceptos

corresponde a una ciudad carente de acciones de políticas públicas de carácter integral, autosustentables y con objetivos a largo plazo. Los siete conceptos principales se explican a continuación.

La familia como eje articulador del contexto escolar

El concepto «familia» abarca cinco categorías:

1) «Estructura»: se percibe la presencia de tres tipos de familias: la nuclear –considerada como la menos visible–, la monoparental y la extendida. Las causas de la existencia de éstas últimas responden a divorcios, violencia intrafamiliar, asesinato del padre o madre o segundas nupcias. La bigamia o poligamia se detecta en los tres tipos de familia.

2) «Contextos emergentes»: se refleja la preponderancia del escenario violento en la familia, ya que existe influencia directa del padre o la madre sobre el menor para que se dedique a actividades ilícitas, participando como sicario, narcotraficante, *carjacker* o secuestrador. Bajo tales circunstancias, subsiste la violencia como estrategia de resolución de conflictos en un clima de drogadicción de los progenitores.

3) «Economía familiar»: se muestra como patrón la insatisfacción de las necesidades básicas. En el caso de la alimentación, se hace a base de desperdicios y «pepena de basura», en condiciones de hacinamiento e insalubridad. ¿La causa? La precariedad laboral de empleos, como albañil, obrera de maquiladora, pepenador de basura, vendedora de artículos usados o luchador.

4) «Educación»: se evidencia como norma el bajo nivel de educación de los padres, hecho que se vuelve tendencia entre los menores, lo cual provoca, entre otras cosas, la reproducción de la pobreza y una convivencia de mala calidad al interior de las familias, basada en la práctica de antivalores, en la desatención infantil y en subjetividades como «los niños crecen sin amor».

5) «Violencia intrafamiliar»: se presenta en dos vertientes: la de mayor a mayor –padre contra madre, tío contra tía, abuelo contra tío– en forma física, psicológica y económica; y la del adulto

contra el menor –padre contra hijo, madre contra hija, tío contra sobrina, amigo de la familia contra la hija, hermano mayor contra hermana menor–. Se trata de situaciones desafortunadas que derivan en actos delictivos de índole sexual, físico o psicológico. En este rubro no se consideran las reprimendas de los padres por el mal comportamiento de los niños.

La vida infantil ante la adversidad de la colonia

El concepto «colonia» abarca seis categorías, como puede observarse en la figura 2:

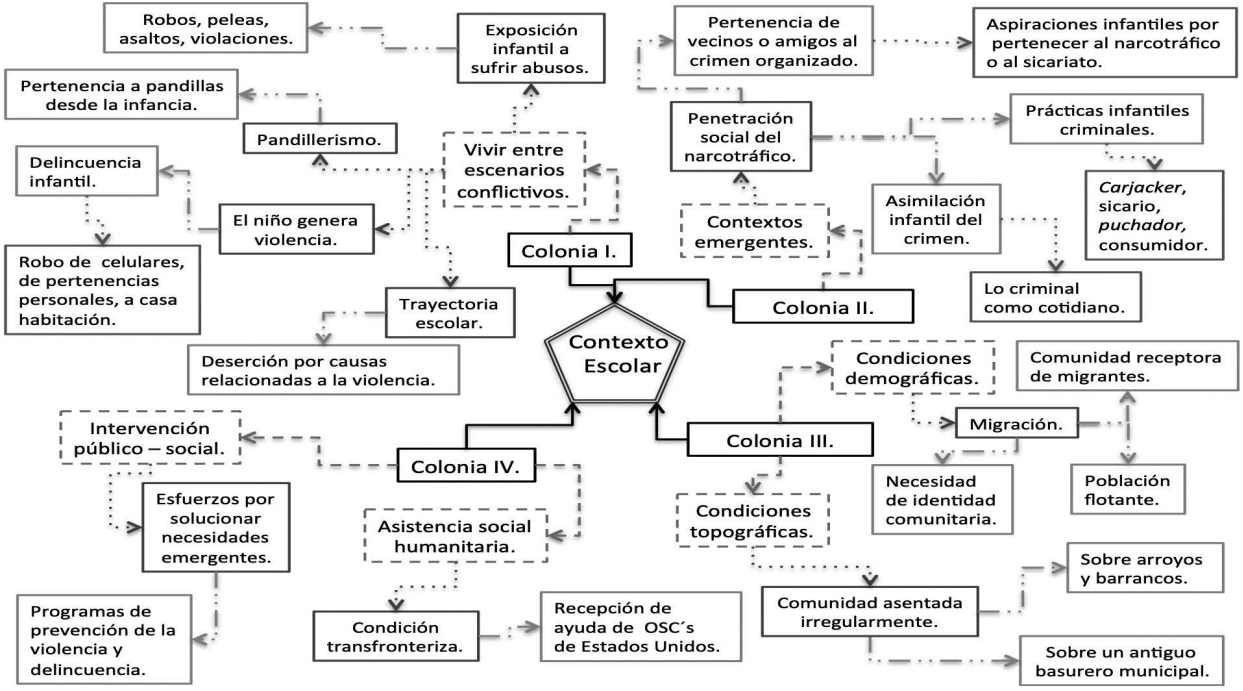
1) «Vivir entre escenarios conflictivos»: se percibe constante exposición infantil a sufrir abusos como robos, peleas, asaltos o violaciones sexuales; y adicionalmente se presenta la actividad pandilleril a temprana edad, generando delitos como robo de celulares y a casa habitación a manos de niños y niñas. Una de las consecuencias más graves es la deserción escolar por la influencia de escenarios conflictivos.

2) «Contextos emergentes»: se evidencia fuerte penetración social del narcotráfico en las colonias, ya que vecinos o amigos de los infantes pertenecen al crimen organizado, situación que genera en los niños la aspiración de ser parte de las células criminales. En algunos casos, se ha detectado actividad criminal infantil, participando los menores como sicarios, *carjackers, puchadores* o consumidores de drogas. Se vive lo criminal como cotidiano.

3) «Condiciones demográficas»: como colonias receptoras de migrantes, se presenta el fenómeno de la población flotante y, por ende, la necesidad de generar sentido de pertenencia. El comportamiento se replica al interior de las primarias.

4) «Condiciones topográficas»: se vive en comunidades asentadas de manera irregular, sobre cauces de arroyos, entre barrancos e, incluso, establecidas sobre un antiguo basurero municipal. Lo anterior genera complicaciones para llevar servicios públicos de calidad.

Figura 2. Red. La colonia



Fuente: Elaboración propia.

5) «Asistencia social humanitaria»: al vivir en condiciones de extrema vulnerabilidad y como región transfronteriza, se reconoce a estas colonias como receptoras de asistencia social internacional, a través de organizaciones como la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés) o International Youth Foundation, las cuales desarrollan algunos de sus programas en colonias aledañas a los centros escolares.

6) «Intervención público-social»: ante la emergencia de contextos con nuevas necesidades, se propicia la inversión pública-privada que incentiva programas de seguridad ciudadana de prevención social de la violencia y la delincuencia, en este caso, directamente en las escuelas primarias bajo análisis.

Avances y retrocesos desde el gobierno

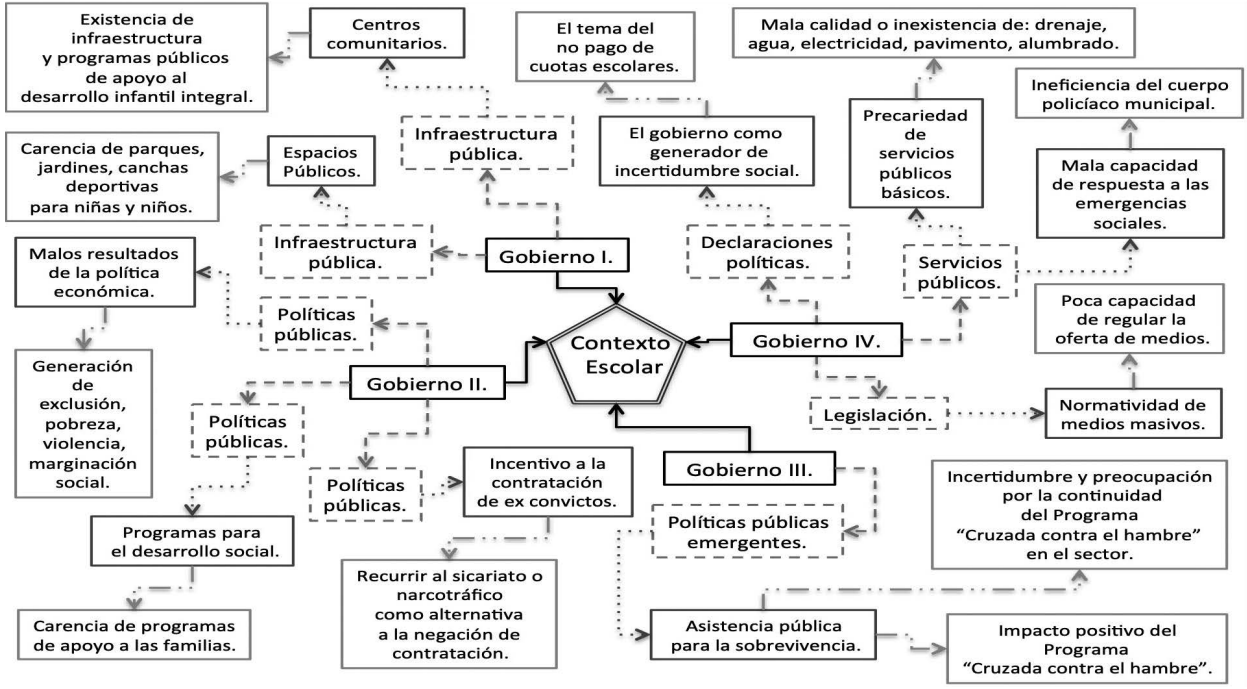
El concepto «gobierno» se compone por seis categorías como puede observarse en la figura 3:

1) «Infraestructura pública»: se enfatiza en la existencia de centros comunitarios como soporte al desarrollo integral de la niñez de esas colonias. Paradójicamente, también se reclama la carencia de parques, jardines y espacios deportivos exclusivos para niñas y niños.

2) «Políticas públicas»: se reconocen los malos resultados de la política económica que se refleja en pobreza y exclusión social, la inexistencia de programas integrales de apoyo a la familia, así como la urgencia de creatividad para el diseño de políticas que incorporen necesidades emergentes, como el incentivo a las empresas por contratar exconvictos, ya que el rechazo del mercado laboral formal de estas personas genera candidatos ideales para ingresar a las filas del crimen organizado.

3) «Políticas públicas emergentes»: se rescatan los esfuerzos públicos novedosos por atacar necesidades sociales extremas. En dos de las colonias vecinas de los planteles educativos se lleva a cabo el programa Cruzada Contra el Hambre, a través del cual los vecinos

Figura 3. Red. El gobierno



Fuente: Elaboración propia.

se han incorporado a la operación de los comedores comunitarios, quienes, a la vez, se han preocupado por la incertidumbre de su operación para el próximo año.

4) «Legislación»: se evidencia el reclamo, por parte de los y las docentes, de mayor efectividad gubernamental para la normatividad de los contenidos ofrecidos por los medios de comunicación masiva.

5) «Servicios públicos»: se evidencia la precariedad de los servicios públicos básicos como agua, drenaje, alumbrado, electricidad y pavimento de calles. La respuesta de los servicios de la Secretaría de Seguridad Pública Municipal a los llamados de los vecinos es también deficiente. Una madre de familia lo resume así: «si el vecino se está peleando y usted le habla, casi dura dos horas en llegar, ya cuando llega, pues ya no hay nada, solamente pasa […] matan a uno, se mosquea todo, se seca la sangre y la policía no llega» (anónimo, comunicación personal, 2015).

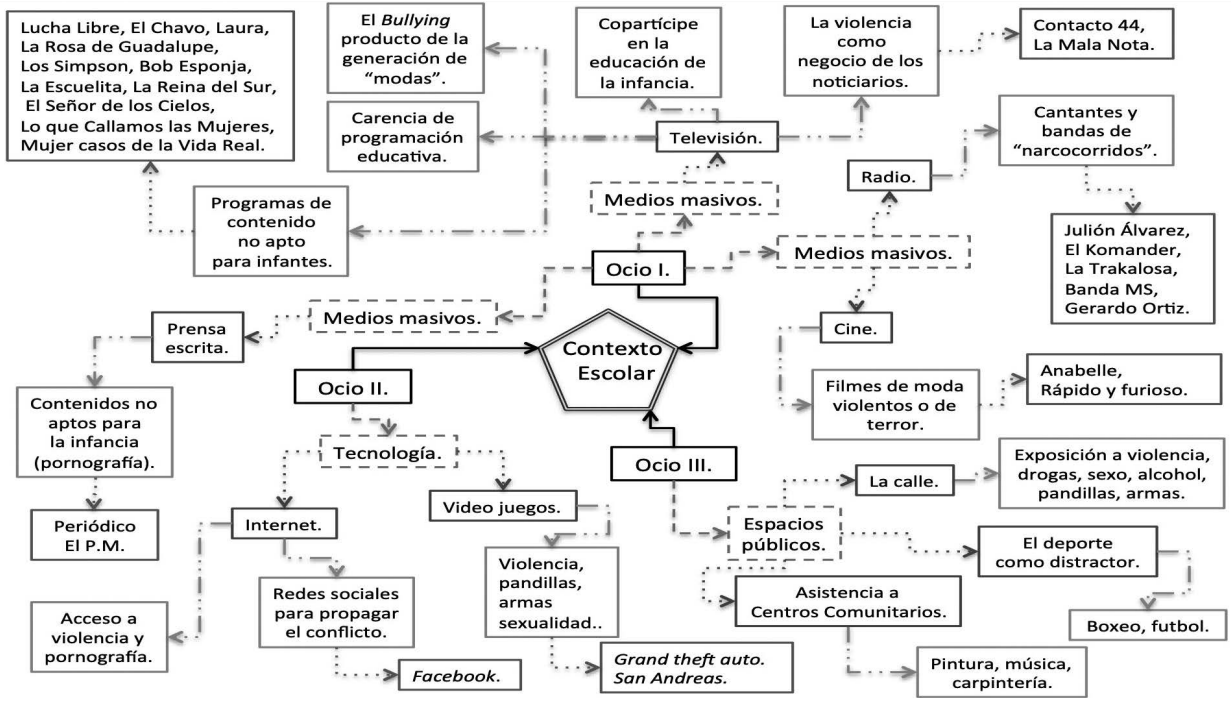
6) «Declaraciones políticas»: se demostró que, en determinadas ocasiones, las declaraciones de los gobernantes actúan como generadores de violencia e incertidumbre social. El caso ejemplar fue el manejo en medios de comunicación del tema de las cuotas escolares. La declaración del gobernador del estado de Chihuahua en el sentido de no exigir a los padres de familia la cuota para el mantenimiento de los planteles escolares, y su posterior negación de la misma, generó encono, conatos de conflictos y peleas entre los familiares y los directivos de estas cuatro primarias.

El ocio y las actitudes violentas de niñas y niños

El concepto «ocio» incluye tres categorías, como puede observarse en la figura 4:

1) «Medios masivos»: incluye varias subcategorías: *a*) la «televisión», la cual es concebida como copartícipe en los procesos formativos de la niñez y es criticada por la carencia de oferta de programación educativa, por generar modas entre las niñas y los niños –entre

Figura 4. Red. El ocio



Fuente: Elaboración propia.

ellas el concepto de *bullying*–, por transmitir programas no aptos para menores y por lucrar en la localidad con las noticias sobre seguridad pública. *b)* La «radio», que adquiere relevancia por el tema de los «narcocorridos» y por la promoción desmedida para los cantantes y bandas de ese género. *c)* El «cine», donde la piratería por medios convencionales permite el acceso infantil a filmes de audiencia restringida por su violencia explícita o por temas de terror, como es el caso de *Anabelle*. *d)* La «prensa escrita», ya que los vecinos de las colonias analizadas se informan a través del diario *P. M.*, cuyos interiores se basan en violencia explícita y en pornografía, a las que los infantes tienen libre acceso.

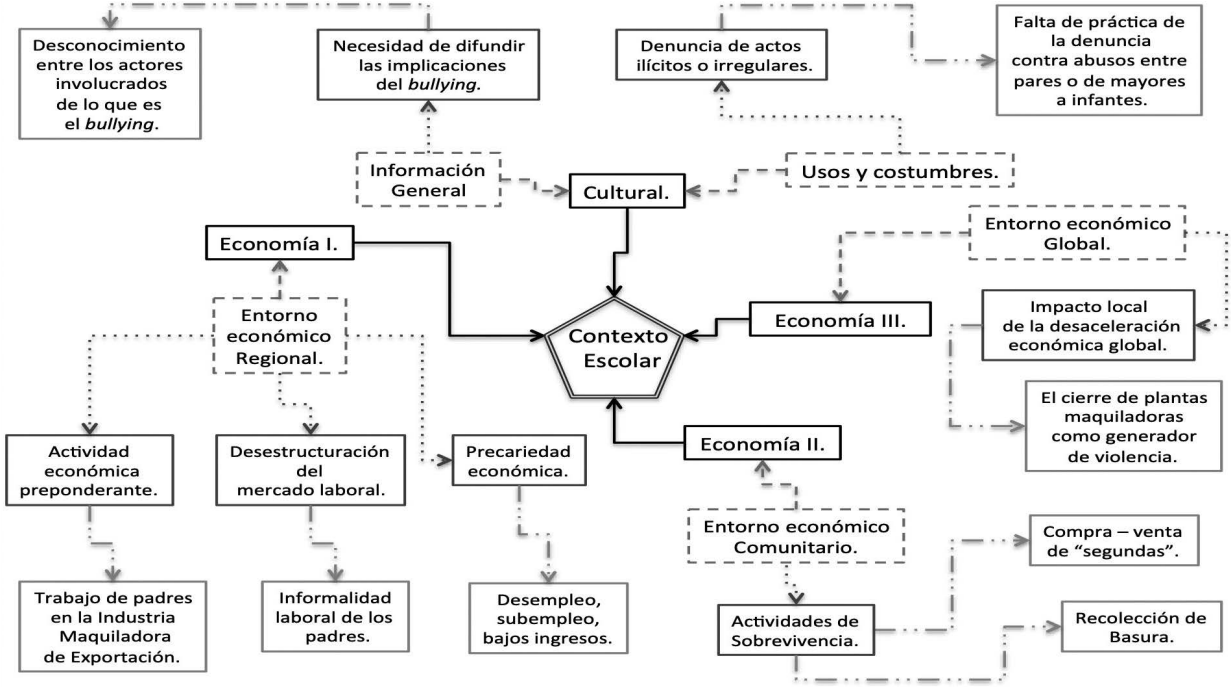
2) «Tecnología»: el uso intenso del «Internet» como primera subcategoría podría incidir en los comportamientos inestables de las y los niños, ya que utilizan páginas violentas y pornográficas. Además, las y los actores clave asocian a la red social Facebook con una herramienta para propagar conflictos. Los «videojuegos», como segunda subcategoría, implican un factor de riesgo, ya que se popularizan entre este grupo social por la violencia, el uso de armas, la sexualidad, e incitan a la pertenencia a pandillas. Sobresale, en este sentido, *Grand Theft Auto: San Andreas.*

3) «Espacios públicos»: incluye las siguientes subcategorías: *a)* los «centros comunitarios», donde los infantes que asisten disfrutan, a muy bajo o ningún costo, programas de desarrollo de habilidades como carpintería, música o pintura. *b)* El «deporte», ya que en los alrededores de las primarias se ofrecen programas de futbol *soccer* o box que pretenden apartar a los niños de malas influencias. *c)* «calle», la cual desafortunadamente se sitúa como la opción más recurrida para encauzar el ocio, a pesar de los riesgos que conlleva al exponer a los menores a violencia, drogas, sexo, alcohol, armas y pandillas.

Oportunidades culturales y retos económicos

El concepto «cultura» se compone por dos categorías, como puede observarse en la figura 5:

Figura 5. Red. Cultura y economía



Fuente: Elaboración propia.

1) «Información general»: son imperantes las estrategias para informar sobre las implicaciones del *bullying*. Tanto los vecinos, los padres de familia y los alumnos y las alumnas, como los directivos y los propios docentes carecen de elementos para detectar, enfrentar, corregir, disminuir y erradicar esta anomia.

2) «Usos y costumbres»: se observa, principalmente, la falta de conciencia cívica para denunciar abusos, no sólo de parte de los infantes, sino también de todos los implicados en el acoso escolar y en los actos que desembocan en lo ilícito.

Por su parte, el concepto «economía» refleja tres categorías también observables en la figura 5:

3) «Entorno económico regional»: se percibe que la constante desestructuración del mercado laboral de la actividad económica preponderante en la región –y una de las más importantes fuentes de empleo para los vecinos–, la industria maquiladora, reflejada en desempleo, subempleo y bajos ingresos familiares, trae como consecuencia la precariedad económica.

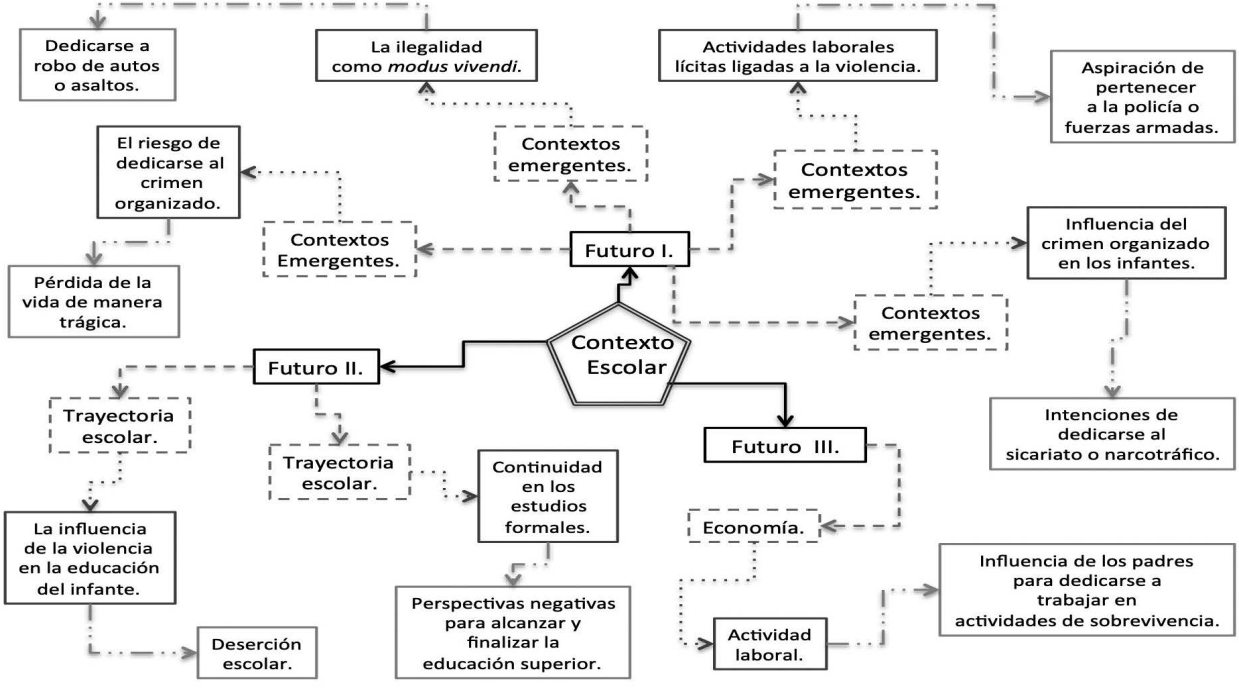
4) «Entorno económico global»: se evidencia que la desaceleración económica mundial ha impactado a la actividad productiva local, colocándola en un caso negativo extremo, ya que se han presentado cierres masivos de plantas manufactureras, lo que, a su vez, ha generado violencia por desempleo.

5) «Entorno económico comunitario»: se percibe que, ante la falta de oportunidades en el mercado laboral formal, la informalidad se presenta como el único recurso lícito, ya sea a través de la compra-venta de «segundas», de la pepena de basura o de la recolección de comida en el «dompe», las cuales conforman las tres actividades más socorridas ante la necesidad de los pobladores.

De acuerdo con todo lo anterior, ¿cómo perciben las y los docentes el futuro para las niñas y los niños de esas cuatro primarias públicas?

El concepto «futuro» se compone de tres categorías, como puede observarse en la figura 6:

Figura 6. Red. Futuro



Fuente: Elaboración propia.

1) «Contextos emergentes»: la cual incluye las siguientes subcategorías: *a)* «ilegalidad como *modus vivendi*», ya que la historia reciente permite aseverar a los informantes clave que algunos menores se emplearán completa o parcialmente en la ilegalidad, como en asaltos o en el robo de autos. *b)* Las «actividades laborales lícitas ligadas a la violencia», ya que forman parte de las aspiraciones infantiles por pertenecer a las fuerzas armadas o a los cuerpos policiacos. *c)* La «influencia del crimen organizado en los infantes», quienes en varias ocasiones demuestran elegir directamente el narcotráfico o el sicariato como forma de vida, hecho que no sólo ya ha ocurrido, sino que desafortunadamente se repetirá. *d)* «El riesgo de dedicarse al crimen organizado», como realidad palpable cuyo trance extremo es perder la vida de manera trágica, siendo desmembrado o acribillado.

2) «Trayectoria escolar»: se observa que atestiguar violencia, así como ser víctima o victimario de manera constante influye en la continuidad de los estudios formales de las niñas y los niños, principalmente en dos elementos: la deserción escolar en etapas básicas y las bajas probabilidades para alcanzar y finalizar la educación superior. Una maestra expone: «le aseguro que de 34 alumnos que tuve, dos posiblemente, nada más, logren sacar una carrera» (anónimo, comunicación personal, 2015).

3) «Economía»: se vislumbra la influencia del escenario familiar: las bajas capacidades laborales de los padres, quienes incitan al menor al abandono de la escuela para dedicarse al trabajo precario y de mera sobrevivencia. De esta manera, se presenta como norma la reproducción de las condiciones socioeconómicas familiares.

Conclusión

El contexto del acoso como forma de violencia específica se compone por una intensa red de relaciones sociales, culturales, económicas, políticas, de poder, interpersonales y de comunicación entre pares y con adultos que, bajo determinadas condiciones, colocan a algunos

de los infantes en una situación de vulnerabilidad y riesgo o, en su defecto, los empoderan. En el acoso escolar, esta dinámica tiene una relación directa, ya que las instituciones de enseñanza actúan como receptoras de los procesos sociales más cercanos.

Así, la influencia del contexto en el comportamiento violento de los menores (en su versión de acoso escolar) es directa. Los cuadrantes que incluyen a los planteles analizados se definen por dos elementos: exclusión y violencia, además de que se insertan en una localidad en donde la constante en el período 2008-2011 fue la escalada de violencia, acompañada por los delitos de alto impacto.

El acoso escolar y el grado de violencia con el que se lleva a cabo son sólo un reflejo de las adversidades cotidianas de las alumnas y los alumnos de estas escuelas, en una etapa de seguimiento y reproducción de conductas en la que no se repara en el mérito o demérito de actos y consecuencias.

No obstante, el estudio realizado indica que no son suficientes las características del contexto *per se* para generar niñas y niños reproductores de violencia, sino que son necesarios también los «catalizadores»; en este caso, padres, madres, tutores, medios de comunicación y tecnología que, debido a su cercanía o recurrencia, incidan en la agresividad infantil.

Un mal consejo u orden del padre hacia el hijo, un personaje de televisión ligado al narcotráfico, un narcocorrido interpretado por la banda de moda (por ejemplo, las relacionadas con el Movimiento Alterado), el mismo *bullying* como producto de la moda de los medios de comunicación, o un videojuego cuyo objetivo primordial es el de cometer asaltos a mano armada constituyen serios factores de riesgo.

Un pendiente significativo respecto a este tema tiene que ver con la explicación conceptual del acoso escolar, ya que éste no sólo se da en forma aislada, sistemática o repetitiva. Nuestros casos de estudio demuestran que el acoso se presenta de manera generalizada, como una conducta dirigida, pero no forzosamente sistematizada, y con la contundencia como complemento a la repetición.

Lo anterior se debe justamente a que el acoso es un subproducto de los cambios y de los contextos emergentes que permiten variaciones

en la intensidad, en las estrategias de agresión, en las consecuencias y alternativas de gestión, aunque no fungen como condicionantes de la existencia del acoso escolar, pues ya se ha discutido sobremanera que se trata de un fenómeno recurrente y permanente a través del tiempo.

El acoso escolar en las primarias públicas Niñez Mexicana, Luis G. Inclán, Pablo Galeana y Guadalupe Victoria es, en parte, consecuencia de una política pública educativa que no ha tomado suficientemente en cuenta esta problemática. La desatención de las instancias gubernamentales y sociales requeriría terminar y dar lugar al diseño de estrategias de contención y control que incorporen a estos planteles educativos como parte de un contexto amplio y homogéneo, que considere a la familia como generadora de bienestar o conflicto, y que no conciba al problema como exclusivo de las escuelas.

Una sociedad fuerte con un gobierno proveedor de condiciones mínimas para el desarrollo genera, a su vez, ambientes escolares que se distinguen por la armonía, por una sana convivencia y por el óptimo desarrollo académico de sus integrantes.

Los factores que configuran un escenario en extenso del fenómeno del acoso escolar, como una forma de violencia específica que afecta a las comunidades y que genera más violencia, llevarán a una espiral de violencia cuando los niños reproduzcan esa práctica en su edad adulta. Es momento de interrumpir esa espiral y de dejar que la normalidad del acoso se convierta en la excepción en la convivencia pública y privada de los niños y las niñas.

Referencias

Bowes, L., Arseneault, L., Maughan, B., Taylor, A., Caspi, A. y Moffitt, T. (2009). School, Neighborhood, and Family Factors Are Associated With Children's Bullying Involvement: A Nationally Representative Longitudinal Study. *J Am Acad Child Adolesc Psychiatry*, *48*(5), 545-553.

Cabezas, H. y Monge, M. (2014). Influencia del entorno donde se ubica el centro educativo en la presencia del acoso en el aula. *Revista Actualidades Investigativas en Educación*, *14*(3), 1-22.

Domínguez, F. y Manzo, M. del C. (2011). Las manifestaciones del bullying en adolescentes. *Uaricha Revista de Psicología (Nueva época)*, *8*(17), 19-33.

Ferguson, C. y Olson, C. (2014). Video Game Violence Use Among «Vulnerable» Populations: The Impact of Violent Games on Delinquency and Bullying among Children with Clinically Elevated Depression or Attention Deficit Symptoms. *Journal of Youth and Adolescence*, *43*(1), 127-136.

Gairín, J., Armengol, C. y Silva, B. (2013). El «bullying» escolar: Consideraciones organizativas y estrategias para la intervención. *Educación XXI*, *16*(1), 19-38.

Goffman, E. (2010). *Estigma: La identidad deteriorada*. Amorrortu.

Kessel, S., O'Donnell, L., Stueve, A. y Coulter, R. (2012). Cyberbullying, School Bullying, and Psychological Distress: A Regional Census of High School Students. *American Journal of Public Health*, *102*, 171-177. https://ajph.aphapublications.org/doi/abs/10.2105/AJPH.2011.300308

Krmpotic, C. y Farré, M. (2008). Violencia social y escuela: Un relato empírico desde barrios críticos. *Revista Katálysis*, *11*(2), 195-203.

Martínez, J., Ganem, A., Contreras, M., Leal, E., Soto, M. y Fernández, J. (2014). Prevalencia y factores de riesgo para ser víctima de bullying en escolares de 8 a 12 años de edad en una escuela pública. *Revista Chilena de Terapia Ocupacional*, *14*(1), 81-88.

Mesa de Seguridad y Justicia de Ciudad Juárez. (2012). Reporte de indicadores. [Base de datos]. http://mesadeseguridadchihuahua.org/category/indicadores/

Observatorio Ciudadano de Prevención, Seguridad y Justicia. (2015). *Bienestar y seguridad: Atlas de las condiciones de vida y convivencia de los habitantes de Ciudad Juárez (Partes 1 y 2)*. Ficosec. http://observatoriochihuahua.org/productos/atlas-de-bienestar-y-seguridad

Olweus, D. (1973). Personality and Aggression. En J. K. Cole y D. D. Jensen (edits.), *Nebraska Symposium on Motivation 1972* (pp. 261-321). University of Nebraska Press.

Olweus, D. (1997). Bully/Victim Problems in School: Facts and Intervention. *European Journal of Psychology of Education*, *12*(4), 495-510.

Olweus, D. (2012). Cyberbullying: An Overrated Phenomenon? *European Journal of Developmental Psychology*, *9*(5), 520-538.

Ortega, R. (1994). Violencia interpersonal en los centros educativos de enseñanza secundaria: Un estudio sobre maltrato e intimidación entre compañeros. *Revista de Educación*, *304*, 253-280.

Ortega, R., Monks, C. y Romera, E. (2013). Agresividad injustificada entre preescolares: Una revisión. En J. C. Carozzo (comp.), *Bullying: Opiniones reunidas* (pp. 11-32). Observatorio sobre la Violencia y Convivencia en la Escuela.

Ozildo dos Santos, J. y De Sousa, R. (2011). Bullying: O novo fenômeno da violência escolar. *REBES Revista Brasileira de Educação e Saúde*, *1*(1), 15-23.

Postigo, S., González, R., Montoya, I. y Ordoñez, A. (2013). Theoretical Proposals in Bullying Research: A Review. *Anales de Psicología*, *29*(2), 413-425.

Sánchez, C. y Cerezo, F. (2011). Estatus social de los sujetos implicados en bullying. Elementos para la mejora de la convivencia en el aula. *REOP*, *22*(2), 137-149.

Smith, P. (2013). School Bullying. *Sociología, Problemas e Prácticas*, *71*, 81-98.

Valadez, I., Amezcua, R., González, N., Montes, R. y Vargas, V. (2011). Maltrato entre iguales e intento suicida en sujetos adolescentes escolarizados. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, *9*(2), 783-796.

Yohji, M. (1996). Bullying as a Contemporary Behavior Problem in the Context of Increasing «Societal Privatization» in Japan. *Prospects-Quarterly Review of Education*, *26*(2). http://collections.info-collections.org/ukedu/en/d/Jh1920e/3.5.html

Žižek, S. (2009). Sobre la violencia. Seis reflexiones marginales Paidós.

Epílogo.
Agenda de investigación en formación

Rafael Enrique Valenzuela Mendoza /
José Andrés Sumano Rodríguez

A lo largo del libro, el lector habrá observado la importancia de la participación ciudadana para la prevención de las violencias, así como para la generación de una ciudadanía que promueva nuevos enfoques y configure una agenda de problemas de política pública en seguridad que admita el aprendizaje y su traducción en mejores rendimientos en su instrumentación.

Un elemento que se pasa por alto en los procesos de toma de decisiones en seguridad es la información pública. Tanto en la certificación del cuerpo policiaco y en el análisis de la percepción sobre el desempeño de la policía municipal que realizó el Observatorio Ciudadano, ambos en Ciudad Juárez, como en la experiencia de los centros penitenciarios en Argentina se pone de relieve la importancia del uso de las tecnologías y del acceso a la información pública como elementos clave que fortalecen la participación informada del ciudadano.

De igual forma, en la estrategia de seguridad pública Todos Somos Juárez, Reconstruyamos la Ciudad se observa que, del conflicto que culminó con la presencia de militares y del gobierno federal en la ciudad, se creó un esquema colaborativo de participación ciudadana y un diálogo a través de una Mesa de Seguridad que llevó a plantear, años después, la meta de reducir homicidios a una tasa de 12 por cada

100 000 habitantes, lo que ayuda a reiterar que las democracias sin ciudadanos no son factibles para crear comunidades más seguras. La participación es con ciudadanos y para los ciudadanos, siempre con el propósito de resolver una agenda de problemas y de crear capacidades institucionales desde la sociedad civil.

Un punto que destacan los autores de esta obra es la importancia de comprender la definición de seguridad en los textos constitucionales, así como en los discursos políticos, para traducirla en acciones de prevención, pero también de contención de la violencia. El simbolismo detrás de las discusiones sobre reformas legislativas dibuja un conjunto de interacciones que destapan la lucha por hacer prevalecer un modo específico bajo el cual se ejerce el poder político.

El diálogo a partir de la interacción entre gobierno y ciudadanos, la modernización de las policías –para hacerlas más próximas y abiertas a los ciudadanos–, la lucha contra la desigualdad sin menoscabo de libertades, el uso de la información pública para generar datos que ayuden a mejorar los centros penitenciarios, y la prevención de las violencias y las políticas dirigidas a jóvenes que ingresan al crimen organizado perfilan una agenda de investigación sumamente rica para los tomadores de decisiones en la materia.

Desde diferentes aproximaciones, los autores de este esfuerzo editorial aportaron resultados de sus investigaciones que contribuyen a la comprensión del fenómeno de violencia y delincuencia que azota a nuestras comunidades en América Latina. La complejidad de esta problemática y los retos del Estado para tratar de atenderla dan cuenta de la imposibilidad de resolver en el corto plazo sus efectos y, menos aún, sus causas.

Por ello, para crear comunidades seguras en nuestra región es fundamental que el conocimiento en la política pública y el poder de la política encuentren el diálogo y la cooperación necesarios y suficientes. Reducir los niveles de violencia y delincuencia con un enfoque de pleno respeto a los derechos humanos en América Latina requiere del esfuerzo conjunto de gobierno, sociedad civil, academia y sector privado. No es fácil, pero se ha mostrado que el trabajo coordinado para atender las causas sociales del fenómeno de la inseguridad –poniendo

énfasis en la labor policial, mejorando las condiciones de procuración de justicia y verificando, por un lado, que la reinserción social se produzca en los mejores centros penitenciarios y, por otro, que la atención a víctimas sea en espacios con la mejor atención calificada–sí es capaz de construir comunidades más seguras.

En otras palabras, esperamos que el libro haya servido para reflexionar sobre cómo reducir los niveles de violencia y delincuencia de una forma que sea respetuosa de los derechos humanos y contribuya al desarrollo del capital social de las comunidades.

Los problemas de seguridad en América Latina tienen sus particularidades, que nos obligan a pensar en respuestas *ad hoc* para la región. Enfrentamos robo, acoso escolar y violencia intrafamiliar que son comunes a gran parte de la población mundial, pero también tenemos la presencia de grupos criminales organizados con una capacidad de fuego y organización que no se encuentran en otros sitios. Las respuestas deben ser diferenciadas para que sean eficaces.

Este volumen pretende reflejar esa diversidad de retos que enfrentan nuestras comunidades para articular una visión respecto a cómo construir comunidades seguras. En ese sentido, los autores deseamos que el libro sirva para mejorar la capacidad institucional en la región, y de este modo crear valor público asociado a la seguridad, con el único propósito de aportar un granito de arena desde la academia y desde la experiencia de quienes han tenido o tienen una responsabilidad relacionada con la seguridad pública y el Estado de Derecho.

Toda política pública o programa de prevención debe tener un enfoque de reducción del daño social del delito y la violencia. En caso contrario, se debe redefinir el método. La dignificación de la labor policial, la mejora en el acceso a la justicia, la implementación de programas basados en modelos cognitivo-conductuales y las acciones de disuasión focalizadas no son fines en sí mismos, sino medios para alcanzar los niveles de seguridad y tranquilidad tan anhelados. En este sentido, la complejidad previamente señalada acerca de los retos planteados a lo largo del libro para afrontar la violencia y la delincuencia da constancia del desafío que enfrenta la región y que demanda soluciones integrales que, a la par, atiendan la multiplicidad de causas de estas realidades y aborden los síntomas ya presentes en ellas.

Las viejas herramientas de la administración pública y la criminología, fundamentadas en procesos complicados –los cuales asumen secuencias lineales y mecanismos racionales–, son incapaces de dar respuesta a fenómenos como la violencia y la delincuencia en América Latina. Atender estos temas en nuestra región, en el siglo XXI, exige que nuestros gobiernos sean capaces de transitar de la jerarquía a las redes, de la racionalidad a la deliberación y de la eficiencia a la inteligencia administrativa y colectiva. En pocas palabras, es necesario adaptar la caja de herramientas con la que nuestras instituciones abordan y atienden estos fenómenos complejos.

De la experiencia analizada en el libro y de debates sobre el tema, es posible inferir que las estrategias de disuasión focalizada y las acciones preventivas basadas en modelos cognitivo-conductuales son altamente eficaces en la reducción de la violencia y la delincuencia en Latinoamérica. También, hemos aprendido que la celeridad y la certidumbre en la aplicación del castigo (independientemente de su severidad) son fundamentales para alcanzar este mismo propósito, ya que estos fenómenos son consecuencia de la impunidad en sus diversas expresiones. Así, hay razones para pensar que, a través de la deliberación, la coproducción y la búsqueda de soluciones inteligentes, más allá de la eficiencia, es posible encontrar una salida a la crisis de inseguridad que azota a nuestros países.

A pesar de que la rigidez y la falta de diálogo han caracterizado los esfuerzos en materia de seguridad en la región, en los últimos años hemos avanzado en la eficiencia de nuestras instituciones de seguridad (por ejemplo, en los tiempos de respuesta a las llamadas de emergencia), aunque se ha mantenido la rigidez en otros puntos de contacto entre gobierno y sociedad.

Una administración que no habla al interior ni al exterior no es una administración inteligente y, por tanto, es incapaz de dar respuesta a problemas complejos como la violencia y la delincuencia. Los casos de Chihuahua, con la creación del Ficosec y de la estrategia Todos Somos Juárez, Reconstruyamos la Ciudad; de Nuevo León, con la creación de la corporación Fuerza Civil; con la generación de aplicaciones tecnológicas y las acciones de seguridad con perspectiva de género en Sonora,

entre otras experiencias en México, nos han enseñado la importancia de la colaboración, la comunicación y el diálogo en la respuesta a fenómenos complejos. En este sentido, se podría afirmar que el factor de gestión preponderante de las estrategias de seguridad exitosas en los últimos años en América Latina ha sido la confianza.

En relación con todo lo anterior, y, en resumen, es posible hacer las siguientes conclusiones para la región latinoamericana:

1) Las políticas públicas desarrolladas para atender fenómenos complejos, como la violencia y la delincuencia, tienen mayores probabilidades de éxito si surgen a partir de la colaboración, la comunicación y el diálogo.
2) Generar confianza entre las diferentes áreas del gobierno y entre éste y la ciudadanía, sociedad civil y sector privado debe ser el factor preponderante de gestión a efecto de poder alcanzar los resultados de seguridad esperados.
3) Los liderazgos que utilizan el diálogo y la negociación –más que las instrucciones y el control– son más efectivos en la solución de problemas complejos como la inseguridad y la violencia.

Lo anterior no exenta el cumplimiento de ciertos criterios mínimos que deben tener todas las políticas públicas de seguridad que buscan contar con una teoría del cambio sólida que sea evaluable. Dichos criterios serían los siguientes (aunque no se trate de una lista exhaustiva, sino simplemente de una guía):

1) Enfoque de reducción de riesgo y de cohesión social comunitaria.
2) Pertinencia.
3) Focalización territorial.
4) Focalización poblacional.
5) Diseño metodológico integral y multinivel.
6) Sistematicidad.
7) Inclusión y participación.
8) Formación de capacidades institucionales.
9) Eficiencia en la implementación.

10) Evaluabilidad.
11) Evidencia de efectos o resultados.
12) Sostenibilidad.

Aquellos gobiernos que sean capaces de generar confianza y colaboración al interior y al exterior, a través del diálogo y la deliberación, para implementar de manera exitosa políticas públicas de seguridad tendrán más probabilidades de éxito que aquellos que sigan apostando a soluciones burocráticas fundamentadas en la jerarquía, la especialización, la eficiencia y la rigidez.

La solución de problemas complejos, como la inseguridad y la violencia, pasa muchas veces más por el balance de objetivos y el diálogo entre concepciones variadas de la seguridad que por la consecución lineal de un objetivo a través de procesos diseñados para problemas complicados, no complejos.

Finalmente, es pertinente reconocer que, si bien el libro aborda las categorías analíticas de género, condición socioeconómica y grupo generacional, y su relación con la construcción de comunidades seguras, es necesario profundizar aún más en ello en futuros estudios, particularmente de forma transversal en lo relacionado con el género. El presente trabajo marca algunos tópicos que son agenda de investigación en formación para los próximos años.

Acerca de los autores

Abraham Paniagua Vázquez
Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), nivel I. Actualmente es profesor y director de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma de Chihuahua. Su línea de investigación se ubica en movimientos sociales, participación ciudadana y seguridad pública.
abrahampaniagua@hotmail.com; @abrahampaniagua

Alejandro Espriú Guerra
Maestro en Ciencias por la Universidad de Oxford. Estudió en el Miami Deade Collegue, en el Programa de Alta Dirección Pública en Seguridad Ciudadana. Actualmente es director ejecutivo del Consejo Ciudadano de Seguridad y Justicia del Estado de Puebla. Ha ocupado los cargos de investigador, coordinador y director de investigación aplicada en la Policía de Seguridad Ciudadana y Prevención en el Instituto para la Seguridad y la Democracia (Insyde), así como de asesor del secretario de Seguridad Pública Federal en el gobierno de México y asistente de investigación en el Colegio de México (Colmex) y en el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt). También ha llevado a cabo consultorías para entidades nacionales e internacionales y ha participado como expositor en diversos foros, proyectos y programas de educación, tanto a nivel público como privado. Sus principales líneas de interés giran en torno a la instrumentación de la reforma policial democrática y al servicio profesional de carrera policial.
alejandro.espriu@ccsjpuebla.org; @alespriu

Antonio de Jesús Barragán Bórquez
Candidato a doctor en Ciencias con especialidad en Desarrollo Regional por el Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo (CIAD) y maestro en Ciencias Sociales por El Colegio de Sonora. Ha realizado publicaciones en *Sin Frontera*, *Iter Criminis* y *Región y Sociedad*. En 2018 obtuvo el primer lugar en el Sexto Concurso Nacional de Investigaciones Criminológicas por su trabajo «Adolescentes sicarios en internamiento».
xntonio@hotmail.es

César M. Fuentes
Doctor en Planeación Urbana y Regional por la Universidad del Sur de California, es miembro del SNI, nivel II. Actualmente es profesor-investigador en la Dirección General Regional Noroeste de El Colegio de la Frontera Norte (El Colef) y miembro del Consejo de la Asociación Internacional de Estudios Fronterizos. También participa en la Red de Adicciones y Seguridad Ciudadana del Conacyt, en El Plan Estratégico de Juárez y en el grupo de trabajo Desigualdades Urbanas, del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso).
cfuentes@colef.mx

Ernesto López Portillo Vargas
Coordinador del Programa de Seguridad Ciudadana de la Universidad Iberoamericana. Ha sido director ejecutivo fundador del Instituto para la Seguridad y la Democracia (Insyde) y consejero de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Durante las últimas dos décadas ha observado la operación policial a lo largo del mundo y ha colaborado con diseñadores de políticas públicas de seguridad en su calidad de experto en seguridad pública en sitios como Colombia, Chile, España, Estados Unidos, Europa Central, Inglaterra y Turquía. Es miembro de la Red Mundial de Emprendedores Sociales Ashoka y miembro del Consejo Consultivo de México Unido contra la Delincuencia. Recibió el Premio Nacional de Periodismo José Pagés Llergo 2009.
psc@ibero.mx; @ErnestoLPV

Ignacio Camargo González
Doctor en Ciencias Sociales por El Colef. Es miembro del SNI, nivel I y profesor-investigador de la Universidad Autónoma de Chihuahua.
icamargo@uach.mx

Jesús Alberto Rodríguez Alonso
Doctor en Ciencia Política y de la Administración por la Universidad Autónoma de Barcelona. Es miembro del SNI, nivel I. Actualmente funge como presidente de la Asociación Mexicana de Ciencias Políticas (Amecip) y como coordinador del doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, donde es profesor-investigador.
jerodrig@uacj.mx

Jorge Balderas Domínguez
Doctor en Sociología por la Universidad de Leiden, Holanda. Es profesor-investigador de la maestría en Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez. Obtuvo mención honorífica dentro del Séptimo Premio Iberoamericano en Ciencias Sociales, edición 2013, otorgado por el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Sus líneas de investigación son sociología de la cultura y estudios culturales.
jorge.balderas@uacj.mx; jbald28@hotmail.com

José Andrés Sumano Rodríguez
Doctor en Política Pública por la Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública (actualmente Escuela de Gobierno y Ciencias Sociales) del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM). Miembro del SNI, nivel I, es profesor-investigador de la cátedra del Conacyt-Colef en Seguridad Ciudadana, adscrito al Departamento de Estudios Culturales de El Colef. Fue director de Prevención del Delito en el gobierno del estado de Nuevo León y asesor del comisionado nacional de Seguridad. Realizó investigación académica en temas de labor policial, seguridad pública e inteligencia en el Centro de Investigación y Estudios en Seguridad de la Secretaría de Seguridad Pública Federal. Actualmente

sus líneas de investigación están circunscritas a las políticas públicas y a la seguridad ciudadana.
andressumano@colef.mx; @andressumano

José Eduardo Borunda Escobedo
Doctor en Ciencias Sociales por El Colef. Es miembro del SNI, nivel I y profesor-investigador de la Universidad Autónoma de Chihuahua.
joseeduardoborunda@gmail.com.

Juan Pablo Pío Guarnieri
Doctor en Derecho y Ciencias Sociales, cuenta con un magíster en Derecho Administrativo-Económico por la Universidad de Montevideo. Es asesor en Intendencia de Montevideo y su actividad es diversa, ya que participa como abogado, docente en Derecho y Educación Ciudadana en el Instituto Juan XXIII, consultor, investigador y columnista. Se ha desempeñado en distintas instituciones, entre las que destacan el Ministerio de Economía y Finanzas, el Banco de Seguros del Estado y la Presidencia de la República de Uruguay, donde fungió como asesor ProSecretaría. Ha colaborado en varias publicaciones como autor y coautor en las áreas de políticas públicas, reforma del Estado, financiamiento de partidos políticos, entre otras.
juanpablopio@hotmail.com; @Juan_Pablo_Pio

Juan Poom Medina
Doctor en Ciencias Sociales con especialidad en Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso). Es miembro del SNI, nivel I, así como profesor-investigador del Centro de Estudios en Gobierno y Asuntos Públicos de El Colegio de Sonora, de donde es el actual rector. En 2006 obtuvo el primer lugar en el Premio Nacional de Administración Pública por su investigación *La revolución silenciosa en la gestión pública local. Factores asociados al número de innovaciones en los municipios mexicanos, 2000-2004.* Su línea de investigación es análisis y evaluación de políticas públicas.
jpoom@colson.edu.mx

Marcos Pablo Moloeznik
Doctor en Derecho por la Universidad de Alcalá de Henares, España; cuenta con una maestría en Políticas Públicas por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), de España, y un magíster en Defensa Nacional por la Escuela de Defensa Nacional de Argentina; también es politólogo por la Universidad Nacional de Rosario, Argentina. Miembro del SNI, nivel II, actualmente es profesor-investigador del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, en la Universidad de Guadalajara, y pertenece al cuerpo académico Derechos Humanos y Estado de Derecho, en el cual ha desarrollado múltiples proyectos financiados por entidades externas a la misma Universidad. Fue distinguido en 2017 con el William J. Perry Award for Excellence in Security and Defense Education. Sus líneas de investigación son seguridad pública, defensa y fuerzas armadas.
mmoloeznik@yahoo.es

Maximiliano Andrés Sheehan
Licenciado en Administración por la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Es subdirector general de Gestión Administrativa de la Procuración Penitenciaria de la Nación (PPN). Fue Coordinador de Delegaciones Regionales de la PPN y desde el 2013 dicta y asiste a numerosos seminarios y conferencias, principalmente relacionadas con la temática de gobierno abierto y Open Data vinculados con la protección y promoción de derechos humanos.
masheehan@ppn.gov.ar; @maxisheehan

Myrna Villegas Díaz
Doctora en Derecho y postgraduada en Criminología por la Universidad de Salamanca, España. Es investigadora del Centro de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho y coordinadora general de Investigación, ambos cargos en la Universidad de Chile. También es especialista en estudios sobre terrorismo y derecho penal, temas en los que cuenta con múltiples publicaciones. Sus líneas de investigación se han dirigido al abordaje de temas como el conflicto y el control social, los derechos humanos y el poder punitivo.
mvillegas@derecho.uchile.cl

Nancy Hernández Martínez
Maestra en Sociología Política por el Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora y licenciada en Ciencia Política y Administración Pública por la UNAM. Ha colaborado en diversas organizaciones de la sociedad civil, en la administración pública federal y como consultora para el Fondo de Población de las Naciones Unidas en México. Actualmente es profesora en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, donde imparte la clase de Movimientos sociales, actores y participación política.
nancy.hmz@gmail.com

Nelson Arteaga Botello
Doctor en Sociología por la Universidad de Alicante, España, y miembro del SNI, nivel III. Es profesor-investigador de la Flacso; miembro de la Academia Mexicana de Ciencias, de la Asociación Internacional de Sociología, y fundador de la Red Latinoamericana de Estudios en Vigilancia, Tecnología y Sociedad (Lavits). Fue investigador de El Colegio Mexiquense y de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM). Sus líneas de investigación actuales son la violencia, la vigilancia y la seguridad en América Latina.
nelson.arteaga@flacso.edu.mx

Rafael Enrique Valenzuela Mendoza
Doctor en Política Pública por la Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública (actualmente Escuela de Gobierno y Ciencias Sociales), del ITESM. Es miembro del SNI, nivel I. Laboró en El Colegio de Sonora como asistente responsable de Evaluación y Gestión Académica de la Dirección General Académica, y en la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, primero como coordinador del Centro de Investigaciones Jurídicas y más tarde como coordinador de la maestría en Investigación Jurídica. Actualmente es integrante del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Estatal Anticorrupción de Sonora.
rafael.valenzuela1@gmail.com; @RafaelVzlaM

Raúl Soto Zamora
Especialista en Estudios de la Frontera México-Estados Unidos por El Colef. Actualmente es director general del Programa Juntos para la Prevención de la Violencia, de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés), implementado por Chemonics International. Fue director del Observatorio Ciudadano de Prevención Seguridad y Justicia de Chihuahua, director de proyectos de Seguridad y Justicia de Ciudad Juárez, así como coordinador local en Ciudad Juárez del Programa para la Convivencia Ciudadana (PCC) de la USAID, relacionado con gobiernos locales y sociedad civil para la focalización de acciones de prevención de violencia y delincuencia.
syspmx@yahoo.com; @raulszamora

Sergio Pacheco González
Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, donde actualmente es profesor-investigador. Es miembro del SNI, nivel I. A su vez, colabora como responsable técnico del proyecto «Percepción de la ciudadanía sobre el personal operativo de la Secretaría de Seguridad Pública Municipal del Municipio de Juárez» y como responsable del cuerpo académico consolidado Globalización, Ciudadanía y Democracia.
sergio.pacheco@uacj.mx

Comunidades seguras: Promesa inevitable de las democracias latinoamericanas se terminó de imprimir el 16 de diciembre de 2020,
en los talleres de Comersia Impresiones, S. A. de C. V.,
Insurgentes 1793, Col. Guadalupe Inn,
Delegación Álvaro Obregón, 01020, Ciudad de México.
El cuidado de la edición estuvo a cargo de la Coordinación
de Publicaciones de El Colegio de la Frontera Norte.
Se tiraron 500 ejemplares.

¿Hacia dónde va la seguridad?

Elementos clave para comprender el siglo XXI

Javier Hurtado
Fernando Jiménez Sánchez
Carlos Obed Figueroa Ortiz
Coordinadores

El Colegio de Jalisco
Universidad de Guadalajara
Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona

¿Hacia dónde va la seguridad?

Elementos clave para comprender el siglo XXI

TEMAS DE ESTUDIO

Asociados Numerarios de El Colegio de Jalisco

Ayuntamiento de Guadalajara
Ayuntamiento de Zapopan
El Colegio de México, A.C.
El Colegio Mexiquense, A.C.
El Colegio de Michoacán, A.C.
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
Gobierno del Estado de Jalisco
Instituto Nacional de Antropología e Historia
Subsecretaría de Educación Superior-SEP
Universidad de Guadalajara

Javier Hurtado
Presidente

Ixchel Nacdul Ruiz Anguiano
Secretario General

¿Hacia dónde va la seguridad?

Elementos clave para comprender el siglo XXI

Javier Hurtado
Fernando Jiménez Sánchez
Carlos Obed Figueroa Ortiz
Coordinadores

iermB INSTITUT D'ESTUDIS REGIONALS I METROPOLITANS DE BARCELONA
EL COLEGIO de JALISCO
UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA
CONACYT

Esta publicación fue arbitrada por pares académicos a doble ciego, recibida por el Consejo Editorial de El Colegio de Jalisco el día 7 del mes de septiembre del año 2020 y aceptada para su publicación. Es parte de los productos de investigación del proyecto Seguridad Ciudadana: análisis competencial y políticas públicas en zonas metropolitanas de El Colegio de Jalisco y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

363.10 H117

¿Hacia dónde va la seguridad? Elementos clave para comprender el siglo XXI / Fernando Jiménez Sánchez, Javier Hurtado, coordinadores -- 1ª. ed. -- Zapopan, Jalisco : El Colegio de Jalisco, 2020.

[352] p. : gráfs., tablas ; 23 cm. -- (Temas de Estudio)

Incluye referencias bibliográficas

ISBN 978-607-8657-60-5

1. Seguridad pública - Políticas públicas - Globalización - Siglo XXI. 2. Seguridad pública - Políticas públicas - Globalización - Estudio de casos. 3. Seguridad pública - Política gubernamental - México - Siglo XXI. 4. Policía - Seguridad pública - Organización administrativa - Análisis - Siglo XXI. 5. Inseguridad (Problema social). 6. Estadística criminal. 7. Prevención del delito.

I. Jiménez Sánchez, Fernando, coord. II. Hurtado, Javier, coord.

Clasificación THEMA: JKSW1

© D.R. 2020, El Colegio de Jalisco, A.C.
5 de Mayo 321
45100, Zapopan, Jalisco

Primera edición, 2020

ISBN 978-607-8657-60-5

Impreso y hecho en México
Printed and made in Mexico

Índice

Estudio introductorio
Fernando Jiménez Sánchez 9

Pandemia 2020 y competencias
sobre seguridad en España y Cataluña
Jaume Bosch 17

La gestión de información
en seguridad en la Agencia Europea
para la Cooperación Policial (Europol)
Fernando Jiménez Sánchez 55

Prácticas policiales internacionales
basadas en evidencia. Un modelo de polarización
para los gobiernos locales y estatales en México
Génesis Mendoza Ledesma 83

Retos y perspectivas de la Armada de México
Marcos Pablo Moloeznik 113

Los retos de la inteligencia en México.
La teoría de los enemigos de la inteligencia
de Richard Betts
Francisco Franco Quintero Mármol 155

Seguridad pública: competencias, estrategia y Guardia Nacional
Javier Hurtado 179

Eficiencia en la transferencia de recursos en materia de seguridad pública a los municipios. subsemun-fortaseg e incidencia delictiva
Carlos Obed Figueroa Ortiz. 227

El impacto diferenciado de la mujer frente a la seguridad pública
Lucía Almaraz Cázeres 257

Seguridad ciudadana basada en evidencia bajo contextos democráticos
José Andrés Sumano Rodríguez. 283

Hacia una política criminal integral en México: retos y perspectivas
Raúl Gutiérrez 305

Hacia el aprendizaje transformativo con personas privadas de su libertad. El caso del Reclusorio Metropolitano del estado de Jalisco
Danielle Strickland 323

Seguridad ciudadana basada en evidencia bajo contextos democráticos

José Andrés Sumano Rodríguez
CONACYT/Colegio de la Frontera Norte

Sumario: I. Introducción; II. El rol de la evidencia; III. La evidencia en México; IV. Medición del desempeño de los programas de seguridad ciudadana; V. Conclusiones; VI. Referencias.

Resumen
En la última década, organizaciones como USAID y Police Foundation han impulsado el desarrollo de conocimiento sobre lo que funciona y lo que no funciona en cuanto a políticas de seguridad ciudadana. En ese contexto, instituciones de seguridad pública alrededor del mundo han buscado implementar políticas de seguridad ciudadana basadas en evidencia. En otras palabras, se han desarrollado e implementado distintos métodos que buscan asegurar que las políticas de seguridad ciudadana cuenten con teorías del cambio sólidas. Sin embargo, en contextos democráticos, la evidencia simplemente nutre un debate constante entre diversos fines y medios. La deliberación democrática implica una competencia constante entre diferentes valores. En este sentido, la tarea de seguridad ciudadana en contextos democráticos es más compleja que la búsqueda del método racionalmente óptimo para garantizar la seguridad.

En democracia importa que las policías sean capaces de reducir los niveles delictivos a un costo aceptable, pero también que al hacerlo sean justas y respetuosas de las libertades. El capítulo aborda la discusión respecto al rol de la evidencia en la toma de decisiones en materia de seguridad, al tiempo que hace un recuento de lo que hemos aprendido funciona para mejorar las condiciones de seguridad de los ciudadanos.

El capítulo recopila algunos de los principales aprendizajes en materia de seguridad y cómo se han implementado alrededor del mundo, entre ellos la idea de que el crimen tiende a concentrarse en un número reducido de personas, lugares y comportamientos, y que la celeridad y certeza del castigo son más importantes que la severidad para reducir el delito y la violencia. Sin embargo, nunca se abandona la idea de racionalidad limitada y sus implicaciones para la incorporación de evidencia en la toma de decisiones en materia de seguridad.

Palabras clave: Seguridad ciudadana, evidencia, democracia deliberativa, prevención del delito, violencia.

Abstract

During the last decade, organizations such as USAID and Police Foundation have promoted the development of scientific knowledge regarding what works and what doesn´t regarding citizen security. In that context, law enforcement institutions around the world started to implement citizen security policies based on evidence. Several methodologies have been developed and implemented to ensure that citizen security policies are based on solid theories of change. However, under democratic contexts, the evidence simply feeds a constant debate between diverse objectives and methods. Democratic deliberation implies a constant competition between different values. Therefore, the task of citizen security under democratic contexts is more complex than a search for the optimal rational method that guarantees security.

In a democracy, the capacity of police agencies to reduce levels of crime at an acceptable cost is as important as being fair and respectful of civil liberties in the process. This chapter focuses on the discussion regarding the role of evidence in decision-making on security issues. At the same time, it reviews what our societies have learned works to improve security conditions for citizens. The chapter collects some of the main lessons regarding what works on citizen security and how it has been implemented around the world, starting with the idea that crime tends to concentrate on a few people, places, behaviors, and the idea that swiftness and certainty regarding punishment are more important than severity in reducing crime and violence. However, the concept of bound-

ed rationality and its implications for the incorporation of evidence in decision-making regarding citizen security is always present.

Keywords: Citizen security, Evidence, Deliberative Democracy, Crime Prevention, Violence.

I. Introducción

En las últimas décadas se ha incrementado la cantidad de investigación que se realiza en materia de seguridad ciudadana, así como la evidencia disponible para la toma de decisiones. Organizaciones como USAID, Police Foundation y el National Institute of Justice han impulsado el desarrollo de conocimiento sobre lo que funciona y lo que no funciona en cuanto a políticas de seguridad ciudadana basadas en evidencia. En particular, dichas organizaciones han impulsado que las políticas de seguridad ciudadana cuenten con teorías del cambio sólidas.

En ese esfuerzo se han fomentado metodologías como el marco lógico y la teoría del cambio, así como numerosas evaluaciones de impacto y experimentos respecto a diversas prácticas de seguridad ciudadana. Algunos de los esfuerzos emblemáticos por incrementar el conocimiento sobre lo que funciona y no funciona en materia de seguridad fueron el Kansas City Patrol Experiment y el Newark Foot Patrol Experiment. Este impulso por generar evidencia respecto a las políticas de seguridad ciudadana ha permitido que hoy se cuente con mejor información para la toma de decisiones en la materia. Sin embargo, muchas de nuestras sociedades enfrentan crisis de violencia y delincuencia.

¿Cómo es que, a pesar de contar con mejor información que nunca para reducir la violencia y la delincuencia, muchos de nuestros países enfrentan espirales de violencia y delincuencia crecientes? Probablemente, una parte de la respuesta se encuentre en la complejidad del problema mismo y en la propia dinámica democrática. En contextos democráticos, la evidencia simplemente nutre un debate constante entre diversos fines y medios. La deliberación democrática implica una competencia constante entre diferentes valores. En este sentido, la tarea de seguridad ciudadana en contextos democráticos es más compleja que la búsqueda del método racionalmente óptimo para garantizar la seguridad. En

democracia importa que las policías sean capaces de reducir los niveles delictivos a un costo aceptable, pero también que al hacerlo sean justas y respetuosas de las libertades.

II. El rol de la evidencia

Ante problemas complejos como la seguridad ciudadana, es pertinente retomar la idea de racionalidad limitada de Simon (1957). Los seres humanos tenemos una limitada capacidad de compresión de los fenómenos complejos. En ese sentido, tomamos decisiones racionales con base en la información con la que contamos, pero, más que una decisión óptima técnicamente, son decisiones satisfactorias.

El proceso decisorio implica valores que permiten definir objetivos. Para la consecución de dichos objetivos se establecen medios con base en la información disponible. Sin embargo, el conocimiento es limitado y el tiempo escaso, obligando a tomar decisiones cuando se alcanza un punto técnicamente satisfactorio. Aunado a lo anterior, Kenneth Arrow (2012), a través de su teorema de la imposibilidad, logró demostrar la no factibilidad de agregar preferencias individuales, descartando la posibilidad de que exista un consenso sobre lo que representa el bien común. Por lo que, en los términos de Lasswell (1951), toda política pública implica ganadores y perdedores. Los procesos de decisión implican preguntarse: ¿quién obtiene qué?, ¿cuándo?, ¿cómo? y ¿por qué?

El tema de la seguridad ciudadana no es la excepción. La política pública en materia de seguridad ciudadana en contextos democráticos implica un debate constante respecto a los objetivos y fines que se desean perseguir e implementar. La definición misma de la seguridad ciudadana y sus alcances es sujeto de debate. En este sentido, en democracia muchas veces se trata más de balancear objetivos, incluso a veces contradictorios, que de la consecución de un fin específico. La evidencia sirve como sustento a los argumentos a favor de una u otra política pública, en un proceso que está más relacionado con el consenso que con la adopción de la política técnicamente óptima, como puede verse en el triángulo planteado por Giandomenico Majone en su libro *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas* (2005).

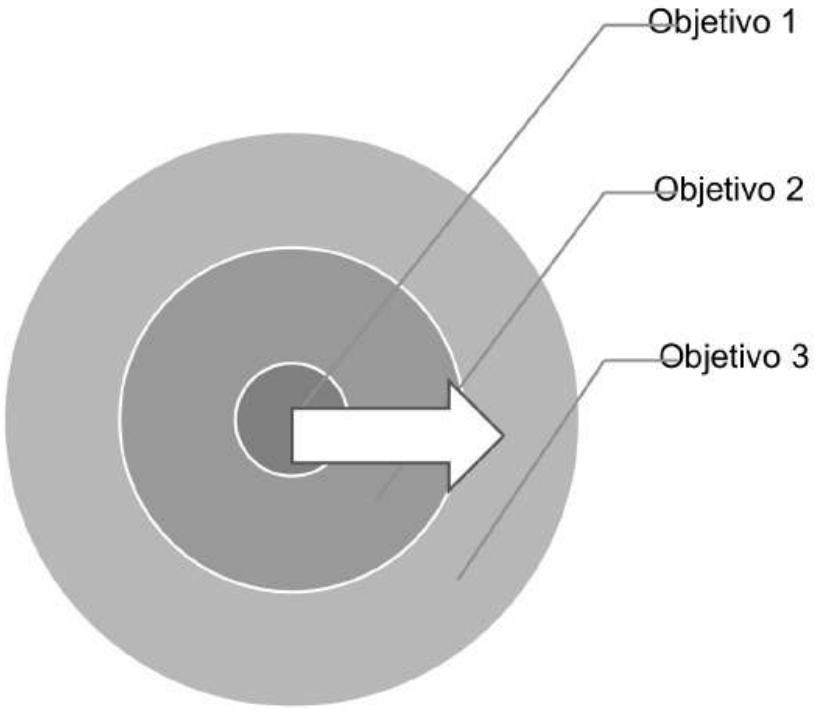
Gráfica 1. Evidencia como insumo para la persuasión

Fuente: Elaboración propia con base en Giandomenico Majone (2005).

La racionalidad limitada y la búsqueda de consenso no anulan a la evidencia, sigue teniendo un rol central en el proceso de toma de decisiones. Sin embargo, ese rol está más asociado con el modelo incremental (comparaciones sucesivas limitadas) planteado por Lindblom (1952), que con el modelo de raíz (racional óptimo). La evidencia permite construir argumentos que persuadan a las mayorías que caracterizan el debate democrático.

Aunado a lo anterior, se plantea la necesidad de abandonar el esfuerzo fútil por alcanzar una solución técnicamente óptima para buscar soluciones a problemas más acotados y abordables. Ante la incapacidad para entender y atender el todo, se opta por pasos incrementales, pequeños triunfos, que permitan generar resultados que sean comparativamente mejores que el estatus anterior. En palabras de Wildasvky (1987), se plantea abordar los problemas desde una óptica de dianas que se mueven.

Gráfica 2. Modelo incremental a través de dianas que se mueven



Fuente: Elaboración propia con base en Wildavsky (1987).

El modelo incremental utiliza la evidencia para generar decisiones satisfactorias que permitan hacer pequeñas mejoras progresivas. Por supuesto, no está exento de crítica. Es un modelo conservador ante el reconocimiento de la propia limitación humana. Es particularmente útil cuando se está en la dirección correcta, pero incapaz de generar grandes transformaciones.

En contextos de *polis* (debate democrático plural), el modelo incremental permite utilizar la evidencia para generar consensos (Stone, 2011). No es la autoridad de un experto la que define la política a seguir, pero la evidencia permite un debate mejor informado a través del cual alcanzar consensos. El énfasis en la evidencia permite poner en el centro de atención a la calidad de las políticas públicas. El esfuerzo por generar evaluaciones de impacto y medir el valor público permite valorar la eficacia de las acciones gubernamentales, más allá del enfoque eficientista concentrado en un mero análisis costo-beneficio.

También, el componente deliberativo permite contrastar evidencia y exponer críticas. La pluralidad misma del debate democrático sirve como

mecanismo de defensa ante posibles errores de segundo nivel. En este sentido, en concordancia con lo planteado por la Administración Pública Deliberativa, los gobiernos que fomentan el diálogo y recurren más a la construcción de confianza que a la autoridad, toman mejores decisiones, pues la evidencia se discute y se valora (Brugué-Torruella, 2018).

En resumen, en contextos de racionalidad limitada y ante problemas complejos, la evidencia permite desarrollar mejores argumentos para el debate democrático respecto a la toma de decisiones en materia de seguridad ciudadana. Hoy se cuenta con más información sobre lo que funciona y no funciona en materia de seguridad ciudadana, pero no es suficiente, se requiere llevar esa evidencia al debate democrático para que la deliberación sobre los fines y medios a perseguir sea mejor informada. Se requiere evidencia, pero también diálogo y confianza, para alcanzar mejores niveles de seguridad ciudadana en un contexto democrático. En la *polis* importa tanto la disminución de los delitos a un costo eficiente como el respeto a los derechos humanos en el proceso.

II.I. La evidencia sobre seguridad ciudadana

Probablemente uno de los mayores aprendizajes en materia de seguridad derivado de la ola de investigación en la materia, sea que la función policial importa y tiene la capacidad de reducir significativamente la actividad delictiva (Sherman, 2011). Hoy sabemos que el despliegue eficaz de la policía es un disuasor importante de las conductas violentas y delictivas. También, hemos aprendido que la celeridad y certeza de castigo contribuyen significativamente a reducir la violencia y la delincuencia (Kleiman, 2010; Sherman, 2011).

Las estrategias punitivas funcionan cuando se aplican bajo ciertos criterios de eficacia y legitimidad. También, la evidencia ha demostrado que la severidad del castigo es irrelevante y hasta contraproducente (Kleiman, 2010). Dichas lecciones no son menores, nos enseñan que el Estado tiene herramientas útiles para reducir la violencia y la delincuencia.

Un aspecto particularmente relevante que la evidencia ha demostrado es el nivel de concentración de la actividad violenta y delictiva. El crimen tiende a concentrarse en un porcentaje pequeño de personas, lugares y conductas (Abt, 2019). En ese sentido, las estrategias adecuada-

mente focalizadas a ese reducido número de personas, microubicaciones y conductas son más eficaces que la reacción generalizada a actividades delictivas o violentas pasadas (Abt, 2019). Sin embargo, también hemos aprendido que la focalización debe ir de la mano de un adecuado balance entre estrategias punitivas y preventivas y la creación de confianza con la comunidad. Una policía que no cuenta con la colaboración de la comunidad que deriva de la legitimidad, difícilmente será exitosa.

La evidencia también ha arrojado información importante sobre las personas que cometen actos delictivos o violentos. Un gran porcentaje de las personas que cometen dichos actos son hombres jóvenes que rondan los veinte años de edad (Sherman, 2011). También sabemos que la actividad delictiva o violenta se reduce significativamente después de los cuarenta años de edad. Además, un alto porcentaje de las personas que cometen actos delictivos o violentos son reincidentes (Sherman, 2011). Generar estrategias que atiendan de manera prioritaria a este sector de la población es altamente efectivo para reducir la violencia y la delincuencia. El seguimiento puntual a las personas reincidentes por sí solo, puede lograr reducciones significativas de la actividad delictiva.

Algunos de los programas que han demostrado ser particularmente exitosos para atender a dicho sector de la población son Gun Violence Reduction Strategy y Operation Ceasefire (Abt, 2019). Además de la focalización, el éxito de dichos programas se sustenta en la legitimidad que otorga una comunicación adecuada, la certeza respecto al accionar gubernamental y la colaboración con la comunidad. Aunado a lo anterior, un componente particularmente importante de dichos programas son las herramientas cognitivo-conductuales. Las terapias cognitivo-conductuales que abordan aspectos como el manejo de emociones han demostrado ser altamente eficaces en la prevención de la violencia (Abt, 2019).

En cuanto al uso de la prisión, la evidencia apunta a que esta sirve particularmente para los casos de personas que deben ser aisladas de la sociedad de por vida. Es decir, aquellas personas que por diversas razones no deben ser reinsertadas a la sociedad. Sin embargo, para el resto de los casos, la prisión no es una alternativa eficaz y en muchos casos es contraproducente. También, la evidencia apunta a que la duración de las sentencias tiene rendimientos decrecientes (Wilson, 2011). En este sentido, el uso de mecanismos punitivos alternativos a la prisión y de sentencias

cortas es más efectivo que el uso generalizado de la prisión o la búsqueda de sentencias largas.

También hemos aprendido sobre la importancia de evitar el desorden social. La *teoría de las ventanas rotas* planteada por Kelling y Wilson (1982) sostiene que atender inmediatamente aspectos de desorden social, como las ventanas rotas, evita que se incrementen las conductas antisociales y la percepción de inseguridad. Atender el desorden social (personas ingiriendo alcohol en la vía pública, vandalismo, ruido excesivo) es altamente efectivo para reducir la percepción de inseguridad, aunque no necesariamente para reducir la incidencia delictiva.

La percepción de inseguridad está más relacionada con las conductas antisociales que con la incidencia delictiva. La propuesta de *las ventanas rotas* se ha implementado, en ocasiones, como tolerancia cero con resultados negativos para la confianza en la policía. En Nueva York, la implementación de las ventanas rotas a través de la estrategia Stop and Frisk logró reducir considerablemente los niveles de violencia y crimen, pero generó un sentimiento de resentimiento entre la población ante lo que percibían como discriminación por parte de la policía hacia los afroamericanos.

Otro de los grandes aprendizajes que ha dejado la investigación en materia de seguridad es la importancia de las políticas locales. Las dinámicas criminales son esencialmente locales (Wilson, 2011). En ese sentido, las estrategias *bottom-up* construidas desde el nivel local de gobierno tienden a brindar mejores resultados que los modelos nacionales que buscan aplicar una misma estrategia a contextos criminales radicalmente distintos. En México, los casos exitosos en reducción de la violencia y la delincuencia de Morelos, Escobedo o Ciudad Neza son ejemplo de la capacidad de las instituciones locales para reducir la violencia y el crimen.

En la misma línea del aprendizaje anterior, es importante retomar la evidencia respecto a que la criminalidad y violencia solo tiene dos puntos de equilibrio que se autoalimentan: 1) alta violencia y criminalidad y 2) baja violencia y criminalidad (Kleiman, 2010). En este sentido, una sociedad en equilibrio de baja violencia y criminalidad requiere menos capacidades institucionales para mantener dicho equilibrio que las sociedades que enfrentan altos niveles de violencia y criminalidad.

En sociedades con altos niveles de violencia y criminalidad, la evidencia sugiere que una práctica exitosa es utilizar estrategias de concen-

tración dinámica para pasar poco a poco de equilibrios de alta violencia y criminalidad, a equilibrios de baja violencia y criminalidad (Kleiman, 2010). Dichas estrategias implican concentrar las capacidades del Estado en los territorios de mayor riesgo y, una vez que el equilibro de alta violencia y criminalidad se revierta, reubicar las capacidades institucionales adicionales en otros territorios de alta violencia y delincuencia.

También es importante retomar la evidencia respecto a un tema crucial en materia de seguridad: el control de las armas de fuego. Hoy sabemos que la prevalencia de armas de fuego en una sociedad no incrementa la actividad delictiva o violenta, pero sí aumenta su gravedad y el daño social provocado. Aunado a lo anterior, en sociedades con alta prevalencia de armas de fuego, los esfuerzos por desarmar a la población pueden ser fútiles y altamente resistidos. En este tipo de contextos, la evidencia sugiere que una práctica exitosa es concentrarse en las conductas de riesgo más que en las armas mismas.

Canalizar los esfuerzos en prevenir la portación de armas de fuego en lugares públicos puede ser altamente efectivo para reducir el daño social de la violencia y la delincuencia (Sherman, 2011). Para lo anterior, la tecnología actual permite revisiones menos invasivas para disuadir dicha conducta que el previamente citado Stop and Frisk. Es importante también mencionar que una de las prácticas más ampliamente usadas en México, el canje de armas, no tiene ningún impacto en la reducción de la violencia y la delincuencia, pues la evidencia apunta a que se recuperan predominantemente armas obsoletas o en mal estado.

Es preciso retomar la evidencia respecto al vínculo entre drogas y seguridad ciudadana. La evidencia demuestra que un alto porcentaje de las personas que cometen actos violentos o delictivos están bajo la influencia de alguna droga, particularmente alcohol (Kleiman, 2010). El vínculo entre alcohol y violencia no es menor. Dada la alta prevalencia de consumo de alcohol en nuestras sociedades, la gran mayoría de las personas que cometen actos delictivos o violentos los cometen bajo la influencia del alcohol (Kleiman, 2010).

Lo anterior no significa que otras drogas no puedan causar un efecto propicio para la comisión de actos delictivos o violentos, pero dado que su consumo es menos generalizado que el alcohol, no representan un porcentaje significativo de los casos. En este sentido, una política ade-

cuada para reducir el consumo problemático de alcohol puede tener un impacto significativo en la violencia y la delincuencia. Las personas que cometen actos delictivos o violentos no son personas que tengan un consumo moderado de alcohol, generalmente son personas con un consumo problemático. Hasta ahora, la evidencia demuestra que la mejor política para reducir el consumo problemático de alcohol es aumentar su costo a través de altos impuestos (Kleiman, 2010).

Finalmente, es importante mencionar el vínculo entre el plomo y la actividad violenta y delictiva. La evidencia ha demostrado que reducir la presencia de plomo en el ambiente tiene un impacto positivo en la reducción de la violencia y la delincuencia. Las estrategias dirigidas a eliminar las gasolinas o pinturas con plomo han logrado disminuir los niveles de violencia y delincuencia en las comunidades donde se han aplicado. En ese sentido, reducir el plomo en el ambiente debería ser una prioridad dentro de las estrategias de seguridad (Sherman, 2011).

En resumen, nuestras sociedades han avanzado significativamente en el conocimiento respecto a lo que funciona y no funciona en materia de seguridad ciudadana. Las autoridades cuentan con una amplia gama de instrumentos que han demostrado ser efectivos para atender diversos aspectos de la conducta delictiva o violenta. Por supuesto, también hay grandes pendientes en la investigación en la materia, entre ellos cómo mejorar la atención a las víctimas de violencia intrafamiliar.

III. La evidencia en México

Gran parte del interés académico y la generación de evidencia en México data del 2006 a la fecha. La crisis de violencia generó una respuesta desde distintos ámbitos, incluida la academia. Sin embargo, es importante mencionar que la investigación se ha desarrollado bajo un contexto de emergencia. Una buena parte de la investigación ha sido financiada por los gobiernos u organizaciones internacionales (en particular USAID), pero con serias limitantes de tiempo y diseño. La premura, en muchas ocasiones, obligó a implementar los programas sin una ruta clara de evaluación, afectando la calidad de los mecanismos de evaluación. Una buena parte de la evidencia, en ese sentido, ha servido para establecer asociaciones, pero no ha sido suficiente para alcanzar causalidad.

Probablemente, el programa que ha detonado la mayor cantidad de información respecto a que funciona y que no funciona para prevenir la violencia y la delincuencia en México ha sido el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (PRONAPRED). El subsidio otorgó a los gobiernos estatales y municipales una considerable cantidad de recursos económicos para implementar programas de prevención social de la violencia. A través del subsidio se implementaron en todo el país programas que iban desde escuelas de futbol o clases de zumba hasta mejoras del entorno urbano con un enfoque de prevención situacional. Sin embargo, fue hasta el tercer año de implementación que se empezaron a generar estrategias para evaluar la eficacia de los programas.

Dentro del subsidio se estableció la necesidad de generar diagnósticos que justificaran las intervenciones y evaluaciones de las principales estrategias. Sin embargo, dado que el subsidio tenía un criterio de anualidad, los diagnósticos eran elaborados al mismo tiempo que se implementaban los programas y las evaluaciones no tenían el espacio de tiempo suficiente que permitiera evaluar el impacto. El resultado fue que gran parte de las acciones implementadas no contaban con teorías del cambio sólidas y no podían demostrar resultados en materia de violencia o delincuencia (Chapa y Ley, 2015).

Sin embargo, sí hay lecciones importantes respecto a lo que funciona y no funciona en materia de reducción de la violencia y la delincuencia de la experiencia mexicana. Probablemente, uno de los principales aprendizajes sea que las estrategias de prevención terciaria tienen un impacto mayor en la reducción de la violencia y la delincuencia que las estrategias generalizadas. Atender a la población de riesgo y evitar la reincidencia tiene un impacto mayor que estrategias generalizadas, por ejemplo las que están dirigidas a escuelas que atienden a un gran número de personas que de igual manera no entrarían a la actividad violenta o delictiva. Un ejemplo de esto es el programa DARE, popular entre las corporaciones de policía locales, pero que una variedad de estudios han demostrado no tiene efectos positivos en la reducción de la violencia y delincuencia (Sherman, 2011).

Otro de los aprendizajes relevantes de la experiencia mexicana es la importancia de que los programas de prevención estén diseñados para

llegar a las zonas donde habita gran parte de la población en condición de riesgo respecto a involucrarse a actividades violentas o delictivas. Dicha población generalmente habita en zonas de difícil acceso, bajo condiciones precarias y tiene poca confianza en la autoridad. Por lo cual, los programas de prevención de la violencia y la delincuencia, si quieren ser exitosos, deben estar diseñados para llegar a esas esquinas y calles.

También hemos aprendido de la experiencia mexicana que los programas de prevención de la violencia y delincuencia que mejores resultados han tenido son aquellos que involucran elementos de terapia cognitivo-conductual (Abt, 2019). Los programas que buscan brindar capacitación laboral y oportunidades educativas o las estrategias basadas en el deporte y las artes, si no son acompañadas por terapia cognitivo-conductual, difícilmente alcanzarán los resultados esperados. Una persona de riesgo puede ser capacitada para un trabajo, incluso ser contratada, pero si no ha aprendido a controlar sus emociones difícilmente durará en ese trabajo.

Un programa implementado en México que combina un buen número de los factores de éxito es el Centro de Atención Integral para Adolescentes (CAIPA) implementado en la Zona Metropolitana de Monterrey. Dicho programa está dirigido a brindar terapia cognitivo-conductual a adolescentes en conflicto con la ley. Es decir, es un programa que combina una herramienta exitosa (terapia cognitivo-conductual) con una adecuada focalización (prevención terciaria). Además, es un programa que se implementa en conjunto con el poder judicial del Estado, brindando alternativas distintas a las estrategias punitivas tradicionales.

Otra de las estrategias que han demostrado ser exitosas en la reducción de la violencia y la delincuencia es la justicia cívica. En los municipios de Escobedo y Morelia, la justicia cívica ha permitido brindar certeza y celeridad al actuar de las instituciones de seguridad (Flores, 2020). Ante un contexto de saturación de las fiscalías y juzgados, que fomentaba la incertidumbre e impunidad, la justicia cívica ha sido una alternativa que ha permitido resolver de forma eficaz un alto porcentaje de los casos que llegan a la policía municipal. De esta manera, los casos que tienen una solución por la vía cívica pueden ser resueltos de forma eficaz, permitiendo a las policías y poder judicial concentrarse en los casos de mayor gravedad.

También hemos aprendido del caso mexicano que el uso de cámaras de videovigilancia, en particular en patrullas y uniformes de los policías, tiene un impacto positivo en la reducción de la corrupción. Los municipios de San Pedro Garza García y Escobedo, en Nuevo León, han implementado el uso de estas cámaras con éxito, logrando disminuir los casos de corrupción y facilitando los procesos de faltas administrativas o justicia cívica El uso de estas cámaras también ha propiciado un mayor cumplimiento de los procedimientos y protocolos por parte de los policías en su interacción con los ciudadanos (Flores, 2020).

Un aprendizaje central de la experiencia mexicana es también la importancia de brindar una adecuada capacitación, salario e instrumentos de trabajo a las policías. En otras palabras, la construcción de policías locales profesionales y eficaces sí tiene un impacto en la reducción de la violencia y la delincuencia. Los casos de San Pedro Garza García, Escobedo, Morelia, Guadalupe y Chihuahua demuestran que invertir en la formación de policías locales profesionales puede reducir los niveles de violencia y delincuencia en una comunidad (Palacios, 2020). Por supuesto, la labor policial debe estar acompañada de un sistema de justicia ágil y eficiente y de políticas de prevención social que permitan acrecentar el impacto positivo.

Respecto a las prácticas comunes en México que no han demostrado resultados positivos en la reducción de la violencia y la delincuencia en México, destacan el programa DARE, los canjes de armas, los retenes en carreteras, los esquemas de vecinos vigilantes y las estrategias de prevención social basadas en muralismo. En el caso del programa DARE, los resultados arrojan que mejora la percepción de los estudiantes respecto a la policía, pero no tiene ningún efecto positivo en la reducción de la violencia y la delincuencia, o en el consumo de drogas ilegales.

Los canjes de armas recuperan en gran medida armas obsoletas o en mal estado, las cuales no son usadas en actos delictivos o violentos. Los retenes en carreteras que no están acompañados de tecnología para la detección de armas de fuego no tienen impacto positivo en la reducción de la violencia o la delincuencia y sí generan molestia en la ciudadanía. Es importante aclarar que aquellas estrategias que sí utilizan tecnología para la detección de armas de fuego, sí tienen un impacto positivo en la reducción de la violencia y la delincuencia al reducir la portación ilegal de armas de fuego.

Los esquemas de vecinos vigilantes pueden mejorar la cohesión comunitaria, pero no han demostrado ser eficaces en la reducción de la violencia y delincuencia. Las estrategias de prevención social de la violencia enfocadas a la intervención urbana a través del muralismo mejoran el sentido de pertenencia en una comunidad, pero no reducen los niveles de violencia y delincuencia. Muchas de estas estrategias pueden tener resultados positivos en otros aspectos, pero no han demostrado ser útiles en la reducción de la violencia y la delincuencia.

IV. Medición del desempeño de los programas de seguridad ciudadana

La generación de evidencia respecto a lo que funciona o no funciona en materia de seguridad ciudadana parte de la aplicación de metodologías para medir el desempeño de los programas de seguridad ciudadana. Tradicionalmente, las metodologías utilizadas han provenido de la corriente utilitarista, la cual tiene como premisa central el tratar de otorgar el mayor beneficio para la mayor cantidad de personas. Dos tipos de metodologías han dominado la valoración del desempeño de los programas de seguridad ciudadana en los últimos años: 1) estudios costo-beneficio y 2) evaluaciones de impacto (Lindblom, 1952).

Los estudios costo-beneficio son una herramienta proveniente de la economía que busca generar evidencia a través de un comparativo entre los costos y beneficios generales de una política en la población (Moore, 2013). En otras palabras, la mejor política, según los estudios costo-beneficio, es aquella que maximiza los beneficios sobre los costos. Para hacer un análisis de este tipo es necesario hacer comparables diferentes aspectos de la política pública, lo cual se hace a través de la monetarización de todos los costos y beneficios (Moore, 2013).

En otras palabras, hacer estudios costo-beneficio implica hacer preguntas como: ¿cuánto está dispuesta a pagar la población por reducir el homicidio doloso en su comunidad en un 10%? Un estudio costo-beneficio suma el valor que todas las personas de una población le asignaron a un bien o servicio, y resta el costo que todas las personas de una población le asignaron a un bien o servicio. En general, si el beneficio es mayor al costo, la política pública debe ser aceptada. Por supuesto, dicho proceso no está exento de crítica, pues implica pretender conocer el valor

que cada persona le da a un cierto valor o servicio (Moore, 2013). Aunado a la dificultad para conocer las preferencias de las personas, también asume que dichas preferencias son constantes. Keneth Arrow (2012), en su *teorema de la imposibilidad*, precisamente argumenta la dificultad para agregar preferencias individuales.

En respuesta a las críticas a los estudios costo-beneficio, desde la estadística surgió la herramienta de la evaluación de impacto. El principal reto intelectual que la evaluación de impacto plantea respecto a los estudios costo-beneficio es el cambio en el árbitro de valor. En los estudios costo-beneficio, el árbitro de valor son los individuos a través de sus preferencias. En las evaluaciones de impacto, el árbitro de valor son los tomadores de decisión. Las políticas públicas son juzgadas respecto al cumplimiento del objetivo planteado por quienes las diseñaron. Es una herramienta que se concentra en la etapa final del proceso de producción de un bien o servicio (los productos e impacto).

El objetivo de la evaluación de impacto es medir si la política pública logró los productos e impacto para el que fue diseñada o no. Para lograrlo, la evaluación de impacto recurre a técnicas estadísticas, en especial a los modelos de regresión. En otras palabras, dichas técnicas buscan demostrar si se cumple o no una relación de causalidad. El uso de evaluaciones de impacto tampoco está exento de críticas. Es una herramienta centrada únicamente en la etapa final del proceso de producción y en demostrar logros pasados. Por lo tanto, se dificulta el aprendizaje sobre la marcha. También, es una herramienta que implica costos significativos y requiere un periodo considerable de tiempo para su implementación (Moore, 2013).

Ambas herramientas provienen de la corriente utilitaria, por lo tanto buscan que las políticas públicas maximicen el beneficio generado (Moore, 2013). Sin embargo, en sociedades democráticas es tan importante que las policías reduzcan los niveles delictivos, como que al hacerlo respeten los derechos humanos y generen confianza en la comunidad. Ese aspecto deontológico no está contemplado en los estudios costo-beneficio o las evaluaciones de impacto (Moore, 2013).

Por lo tanto, es necesario generar mecanismos que permitan medir el desempeño de las políticas públicas, con un adecuado balance entre los aspectos utilitarios y deontológicos. También, es necesario que estos nuevos mecanismos de medición del desempeño contengan un adecuado

balance entre las diferentes etapas del proceso de producción, reducir la excesiva concentración en la etapa final. El único objetivo real de la medición del desempeño es el aprendizaje, por lo tanto, generar herramientas que permitan un proceso más iterativo de aprendizaje permitirá una mejora constante de las políticas públicas (Behn, 2003).

V. Conclusiones

Tomar mejores decisiones en materia de seguridad ciudadana en contextos democráticos es más complejo que la simple búsqueda de la alternativa racionalmente óptima. La definición de los problemas de seguridad ciudadana es una construcción social, en la cual confluyen una serie de valores divergentes, por lo cual, no existe una mejor solución. Toda política pública de seguridad ciudadana implica ganadores y perdedores, lo que en la literatura se conoce como *trade-offs.* En ese contexto, la deliberación y el ajuste mutuo de intereses es fundamental para alcanzar situaciones que sean incrementalmente mejores que la anterior. Sin embargo, la evidencia es fundamental para nutrir ese debate y que los argumentos expuestos por los diferentes actores con sus respectivos intereses cuenten con teorías del cambio más sólidas.

El impulso a la investigación en materia de seguridad ciudadana de los últimos años ha permitido conocer mejor los alcances, impacto y consecuencias no intencionadas de diversas alternativas de política pública, desde la prevención social hasta el encarcelamiento. Derivado de dicha investigación, hoy los gobiernos cuentan con mejores herramientas que nunca para intentar reducir la violencia y la delincuencia. Sin embargo, no siempre esas alternativas llegan a la discusión pública o son implementadas adecuadamente para el contexto en turno.

En democracia, la agenda y la incorporación de la evidencia dependen de la capacidad de los actores para persuadir. Por eso, aún siguen implementándose estrategias como el programa DARE o los canjes de armas, a pesar de haberse demostrado que no tienen impacto positivo en la reducción de la violencia y la delincuencia; y no se replican suficientemente estrategias como la Gun Violence Reduction Strategy o la Operation Ceasefire, que han demostrado ser altamente exitosas para reducir la violencia urbana.

En esa misma línea, es importante resaltar que el auge de evidencia en materia de reducción de la violencia y la delincuencia de los países anglosajones no se ha trasladado a México. En nuestro país han predominado los estudios no experimentales, pero la rigurosidad que implican las metodologías experimentales y su capacidad para generar relaciones de causalidad, es escasa. En este sentido, en México se han hecho estudios que permiten establecer correlaciones y algunos estudios de caso que permiten profundizar sobre lo que sucedió con determinado programa en un contexto específico, pero hay pocos estudios que nos permitan conocer si efectivamente las políticas públicas que se implementan son útiles o no para reducir la violencia y la delincuencia. México no cuenta con una institución como el National Institute of Justice, que permita avanzar sustancialmente en la construcción de evidencia en materia de seguridad y violencia. Construir esa evidencia toma tiempo y cuesta dinero, cuestión que los gobiernos mexicanos hasta hoy no han querido asumir.

La carencia de evidencia para el caso mexicano y la ausencia de la evidencia internacional del debate nacional, ante contextos de crisis de violencia, aumenta la discrecionalidad. Por supuesto, se requiere discrecionalidad para innovar, pero la ausencia de evidencia propicia que se propague una gran cantidad de prácticas sin efectos positivos en la reducción de la violencia y delincuencia, y que aquellas prácticas que efectivamente funcionan no sean documentadas y puedan ser replicadas por otros gobiernos. En otras palabras, es necesario un adecuado balance entre discrecionalidad y evidencia para avanzar hacia un equilibrio de baja violencia y delincuencia, pero esto no será posible sin instituciones que se tomen el tiempo para diseñar e implementar metodologías experimentales. Dichos estudios no saldrán de evaluaciones con periodos de tiempo tan acotados como las planteadas en el extinto PRONAPRED.

También es necesario incorporar metodologías de medición del desempeño que aborden todo el proceso de producción, no solo la etapa final. En particular destaca la importancia de generar evidencia en el ámbito de la implementación. En México se han replicado prácticas exitosas de Colombia o los Estados Unidos de América, sin resultados positivos en reducción de la violencia y la delincuencia. En gran medida esto puede explicarse por deficiencias de implementación. Sin embargo, al utilizar herramientas que se concentran únicamente en los productos

e impacto, no se genera evidencia que permita mejorar el desempeño de dichos programas.

El único propósito real de la medición del desempeño y la generación de evidencia sobre lo que funciona y no funciona es mejorar el desempeño (Behn, 2003). La investigación en la materia debe estar enfocada en generar conocimiento que permita aprender. A efecto de que dicho aprendizaje sea utilizado para mejorar el desempeño de los programas de seguridad ciudadana es necesario que los procesos de generación de evidencia sean más ágiles e integrales. Por supuesto, es también necesario comunicar mejor los resultados a los tomadores de decisión.

En el ámbito de la política pública, los últimos años han marcado un cambio de paradigma de la nueva gestión pública a la administración pública deliberativa. El énfasis de la literatura reciente en materia de política pública se ha puesto sobre el concepto de valor público. Lo anterior no es un cambio menor, implica poner el énfasis en la calidad sobre la eficiencia. En otras palabras, el objetivo es pasar de una simple mejora de la relación costo-beneficio (eficiencia) a una toma de decisiones más inteligente, centrada en la calidad. Esto se logra a través de la deliberación informada de los diferentes actores. Intentar hacer gobiernos más inteligentes en el ámbito de la seguridad ciudadana pasa por más y mejor evidencia.

VI. Referencias

Abt, T. (2019). *Bleeding Out: The Devastating Consequences of Urban Violence and a Bold New Plan for Peace in the Streets.* Basic Books.

Arrow, K. (2012). *Social Choice and Individual Values*. Martino Fine Books.

Behn, R. (2003). Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures. *Public Administration Review*, *63*(5), 586–606.

Brugué-Torruella, Q. (2018). De la eficiencia burocrática a la inteligencia deliberativa para un gobierno abierto. *Revista Especializada en Investigación Jurídica*, *2*(3), Article 3. https://doi.org/10.20983/reij.2018.2.1

Chapa, L., y Ley, S. (2015). *Prevención del Delito en México: ¿Cuáles son las prioridades?* México: México Evalúa.

Flores, C. L. (2020, febrero 20). *Sistema Integral para los Ciudadanos*. Foro Buenas Prácticas en Seguridad y Justicia desde lo Local, San Pedro Garza García.

Galván, M. (2019 agosto, 28). 14 datos de la violencia de género que explican el enojo de las mujeres. *Expansión política.* Disponible en: https://politica.expansion.mx/mexico/2019/11/25/datos-sobre-violencia-contra-mujeres-mexico

Gobierno de la Ciudad de México. (2020). Portal de datos de la Ciudad de México Construyendo una ciudad de ventanas transparentes y puertas abiertas. Dsiponible en: https://datos.cdmx.gob.mx/pages/home/

Índice de Paz de México. (2019). Identificar y medir los factores que impulsan la paz, Sídney, abril de 2019. Disponible en: indicedepazmexico.org.

INEGI. (2017). Violencia . En Mujeres y hombres en México 2017,(191).

___. (2018). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2018/

Kelling, G., & Wilson, J. Q. (1982). Broken Windows: The police and neighborhood safety. *The Atlantic*, March 1982.

Kleiman, M. (2010). *When Brute Force Fails*. Princeton University Press.

Lasswell, H. (1951). The Policy Orientation. En *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method.* (pp. 3–15). Stanford University Press.

Lindblom, C. (1952). The Science of "Muddling Through". *Public Administration Review*, *19*(2), 78–88.

Majone, G. (2005). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de*

políticas. Fondo de Cultura Económica.

Moore, M. (2013). *Recognizing Public Value*. Harvard University Press.

Palacios, G. (2020, febrero 20). *Estrategia para la Prevención de Delitos Patrimoniales*. Foro Buenas Prácticas en Seguridad y Justicia desde lo Local, San Pedro Garza García.

SESNSP. (2020). Incidencia delictiva, Incidencia delictiva del Fuero Común, nueva metodología. Disponible en: https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-del-fuero-comun-nueva-metodologia?state=published

Sherman, L. (2011). Democratic Policing on the Evidence. En *Crime and Public Policy* (pp. 589–618). Oxford University Press.

Simon, H. (1957). A Behavioral Model of Rational Choice. En *Models of Man, Social and Rational: Mathematical Essays on Rational Human Behavior in a Social Setting.* Wiley.

Stone, D. (2011). *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making* (Third Edition). W.W. Norton & Company.

Wildavsky, A. (1987). *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis.* Transaction Publishers.

Wilson, J. (2011). Crime and Public Policy. En *Crime and Public Policy* (pp. 619–630). Oxford University Press.

¿Hacia dónde va la seguridad?
Elementos clave para comprender el siglo XXI
Se terminó de imprimir en octubre de 2020
en los talleres de Ediciones de la Noche,
Madero 687, Centro, 44100,
Guadalajara, Jalisco.

Tiraje: 500 ejemplares

Diagramación
Déborah Moloeznik Paniagua

Corrección
Fanny Enrigue

La presente obra colectiva es un producto de las cátedras del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología Seguridad ciudadana: análisis competencial y políticas públicas en zonas metropolitanas en El Colegio de Jalisco y de Pobreza, migración e Inseguridad en México, un análisis espacial en la Universidad de Guadalajara.

La seguridad desde finales del siglo pasado es un tema de la mayor importancia. La transformación de las instituciones de seguridad; el surgimiento y propagación de nuevas modalidades criminales; así como la expansión de la violencia presentan serios retos para el bienestar de las naciones y sus ciudadanos en el siglo XXI. La complejidad y multifactorialidad de la seguridad implica el estudio desde una perspectiva multidisciplinaria que ayude a comprender los retos y oportunidades actuales con miras a aumentar la protección de los ciudadanos.

Los capítulos que conforman esta obra examinan algunos de los temas clave en la construcción de seguridad con la finalidad de dar luz y guía al lector sobre los elementos a considerar para la comprensión de su presente y futuro. En ellos se presenta una visión integral, a partir de estudios específicos, internacionales y locales, que aportan conocimiento y análisis a los grandes debates actuales que ayudan a la comprensión de la situación actual.

9 786078 657605