

La inseguridad subjetiva en la Ciudad de México





Gabriel Huerta Medina.
Compilador

Derechos reservados, 2024
Partido Acción Nacional
Av Coyoacán 1546.
Colonia del Valle 03100.
CDMX.

La reproducción total o parcial no autorizada
vulnera derechos reservados.
Cualquier uso de la presente obra debe ser
previamente concertado.

Índice

Introducción.....	6
Prólogo.....	7
1 La Percepción de inseguridad y miedo al delito en los diagnósticos de inseguridad.....	8
2 La inseguridad subjetiva en la Ciudad de México.....	13
3 Representaciones de inseguridad, seguridad y la violencia urbana: La mirada de los jóvenes en la Ciudad de México.....	18
4 Vivir la inseguridad en la Ciudad de México.....	29
5 Percepción de la inseguridad y bienestar subjetivo en México: Una aproximación cualitativa.....	40
6 Violencia e inseguridad en la Ciudad de México: entre la fragmentación y la politización.....	46
7 Determinación de la percepción de inseguridad en México.....	60
8 Seguridad pública, un tema de urgencias para las familias mexicanas.....	65
9 Seguridad Nacional, pública y ciudadana: una aproximación a los conceptos que definen a las realidades en las que actúan.....	69
10 Depuración de los órganos de seguridad pública.....	82
11 Gobernanza y políticas públicas.....	88
12 La falacia de seguridad objetiva y sus consecuencias.....	91
13 Inseguridad y violencia pública.....	102
14 La guardia nacional, el obstáculo para la gobernanza en la seguridad nacional.....	108
15 Nociones de seguridad nacional.....	113
16 Percepción de la inseguridad y apropiación simbólica del espacio en la periferia de la Metrópolis de México.....	119

Introducción

Los altos niveles de inseguridad y criminalidad, que se ha vivido, han complicado en costos para la población, tanto en términos económicos, político y financiero, esto también repercute en el bienestar social. Y esto se ha incrementado más desde que el actual gobierno ha presidido, la violencia e inseguridad en el siglo XXI, sobre todo en la Ciudad de México, se ha convertido en asuntos de mucho interés y preocupación, sobre todo por la violencia del crimen organizado.

Es necesario la seguridad, porque siempre ha sido una pieza importante en la vida social, porque garantizar la seguridad ha constituido la razón de ser, de los gobernantes. El tema de inseguridad en la Ciudad de México, ha cobrado mayor interés por las múltiples consecuencias de este problema, las cuales se expresan con el aumento de la violencia y esto trae el rompimiento de la sociedad.

A mediados de la década de los noventa, en la Ciudad de México, se empieza a generar un aumento de inseguridad y de violencia, este problema se refleja más por los problemas económicos y de la transición política que se estaba dando, se fue dando el incremento del narcotráfico.

Por tal motivo, la inseguridad en la Ciudad de México, se ha convertido y se tiene que poner más énfasis en las agendas públicas, porque es una de las preocupaciones de los ciudadanos. La crisis de violencia e inseguridad que se está viviendo, tiende a impactar en la calidad de vida de la sociedad.

Como dice el título de esta compilación: “La inseguridad subjetiva en la Ciudad de México”, se ha vuelto un tema de importancia y una gran preocupación pública en la ciudadanía. Este tema ha venido ocupar en este siglo XXI, una posición importante sobre todo en los discursos de los políticos y de los partidos políticos. Es necesario la reflexión de la inseguridad, pero, no se ha podido consolidar en el gobierno, y si esto se consolida permitirá una estabilidad en la Ciudad de México.

Prólogo

Desde la fundación del Partido Acción Nacional, en su doctrina se ve reflejado el interés por la seguridad nacional y la preocupación por la ciudadanía, es por ello que los gobiernos y los legisladores panistas, se han esforzado y siguen creando iniciativas para tener una mejor seguridad que proteja la democracia, para así poder lograr una auténtica seguridad nacional, aunque falta mucho, porque el actual gobierno, ha descuidado todos los niveles de seguridad y se ha incrementado la inseguridad en la Ciudad de México.

Ahora bien, en la Ciudad de México, se han realizado varios estudios sobre la percepción que se tiene de la inseguridad, por esto es importante analizar la política, la inseguridad y la violencia, que el gobierno tiene que realizar y controlar, ya que, son la parte fundamental que está detrás de los problemas de la inseguridad, la criminalidad y las fallas en los sistemas de seguridad, al no poder cumplir con las leyes que permitan regular la inseguridad en la Ciudad de México, porque estos son los grandes retos que tienen y en estas elecciones al jefe de gobierno que venga, tiene que solucionar para tener una democracia más tranquila para la sociedad de la Ciudad de México.

Es por este motivo que el libro que aquí te presentamos titulado: “La inseguridad subjetiva en la Ciudad de México”, permitirá estudiar y fundamentar la inseguridad y la violencia, esto permitirá que los gobiernos entrantes, pueda solucionar la violencia que se vive, es decir, que se tiene que consolidar la democracia, y tener una mejor seguridad nacional, pero esto se tiene que dar con los esfuerzos de una mejor política de Estado con respecto a la seguridad, pero, que atienda de manera principal los elementos que permitan tener una mejor agenda de seguridad en la Ciudad de México y que se vea reflejado en el bien común de la sociedad mexicana.

La Percepción de Inseguridad y el Miedo al Delito en los Diagnósticos de Inseguridad

Socorro Flores Gutiérrez¹

El concepto que atraviesa transversalmente este trabajo, es el de territorio porque es en él, a través de la práctica social donde se vive y manifiesta la inseguridad, su percepción y el sentimiento de miedo al delito. La principal herramienta es el análisis espacial, como conjunto de conocimientos, metodologías y procedimientos que se utilizan en el estudio y la investigación geográfica con un enfoque científico.

Nociones de Seguridad

Se dice que el ser humano es social por naturaleza, es decir, que las personas se relacionan con otras para satisfacer sus necesidades. En el seno de estas relaciones surge el conflicto por lo que es necesario establecer sistemas de organización a través de normas y principios.

El Estado como hoy lo entendemos, es una forma de ordenamiento jurídico-político que se desarrolló en Europa entre los siglos XV y XVIII, a partir de los conflictos originados al superar el modo de producción feudal.

El Estado surge del pacto entre los hombres con la institución política que debe garantizar bienestar, protección y resguardo. El tema de la seguridad está generando una creciente discusión sobre el papel que tiene el Estado para otorgar protección en todos los sentidos a los ciudadanos. Pero la seguridad va más allá, por eso se discute sobre una visión integral que garantice la paz social; eso sólo puede lograrse a partir de disminuir y abatir paulatinamente problemas como: pobreza, desempleo, desigualdades sociales y discriminación, entre otros.



La seguridad se considera un bien público, un derecho tanto individual como colectivo, y es responsabilidad del Estado. El surgimiento del Estado obedeció a un pacto con la sociedad, cuyo principal objetivo fue otorgar seguridad como fundamento de sus actos, para salvaguardar el orden y cumplir con sus prerrogativas básicas: garantizar la seguridad de los ciudadanos y de la propiedad privada, preservar el respeto a los derechos humanos, así como disciplinar a las fuerzas de seguridad pública para que cumplan con su cometido o en su efecto rindan cuentas claras, o serán en consecuencia castigados por cometer delitos.

1 Flores Gutiérrez, Socorro. La percepción de inseguridad y el miedo al delito en los diagnósticos de inseguridad. México: CONACYT, 2015. Págs. 6-12

Son múltiples los autores que aportan a la discusión sobre el nacimiento del Estado. Curbet, dice que debe entenderse a la seguridad como un derecho, no como un deber del Estado, por ello la incorporación de nuevas formas de otorgar seguridad se imponen en la agenda de los gobiernos. Desde Thomas Hobbes, John Locke, Jean-Jacques Rousseau, Hegel, Rawls y otros que hablan del Contrato Social y de la teoría iusnaturalista del Estado; la formación del Estado parte de la propia discusión en su concepto. Debemos entender que la génesis del Estado surge de una estrategia de sobrevivencia de los propios ciudadanos que se unen para que en el esquema social, cuenten con quien los proteja de todos los peligros, tanto “naturales” como cualquier amenaza de los propios hombres.

Así, el Estado surge como una necesidad social que se justifica por sus mismos actos: otorgar bienestar a su población dentro de un territorio establecido y a través de sus representantes. Existen múltiples definiciones que confluyen en el mismo sentido.

El Estado tendrá como fin supremo la seguridad de los ciudadanos y sus propiedades, y para lograrlo se basará en la aplicación de leyes que serán creadas de acuerdo con la voluntad general, viendo siempre por el bien común. Pero la voluntad general no es la suma de voluntades individuales, sino una voluntad que busca el interés general; de tal suerte que si alguien se opone a esta voluntad debe ser reprimido, controlado ajusticiado y sancionado. Así opera el sentido de la seguridad.

Flores establece como argumento principal, que la conformación del Estado moderno vinculado con la seguridad como fundamento. También sostiene que el Estado de Derecho se instituye como uno de los pilares que deben mediar las relaciones sociales; en el que el imperio de la ley debe estar por encima de los términos de igualdad. No obstante, el Estado de derecho se ve severamente cuestionado por la impunidad y la creciente delincuencia. De igual forma, pone en entredicho la facultad del Estado para brindar seguridad, estabilidad y orden en el contexto mexicano, situación que resulta preocupante, al menos desde la perspectiva ciudadana.

Seguridad Humana

Respecto a la definición de Seguridad, en su sentido más amplio, el diccionario de la Real Academia Española (RAE) dice que es “la cualidad de seguro” y seguro es aquello “libre y exento de todo peligro, daño o riesgo”. Como podemos observar, se trata de una concepción muy amplia, que abarca el peligro y el riesgo al daño.

Por su parte, la Comisión sobre Seguridad Humana en su informe ‘La seguridad humana ahora’ define a la seguridad humana de la siguiente manera: “...consiste en proteger la esencia vital de todas las vidas humanas de una forma que realce las libertades humanas y la plena realización del ser humano. Seguridad humana significa proteger las libertades fundamentales: libertades que constituyen la esencia de la vida. Significa proteger al ser humano contra las situaciones y las amenazas críticas (graves) y omnipresentes (generalizadas). Significa utilizar procesos que se basan en la fortaleza y las aspiraciones del ser humano. Significa la creación de sistemas políticos, sociales, medioambientales, económicos, militares y culturales que, en su conjunto, brinden al ser humano las piedras angulares de la supervivencia, los medios de vida y la dignidad”.

En este sentido, el actual Secretario General de Naciones Unidas, Ban Kimoon, en el informe ‘Naciones Unidas: Seguridad humana. Informe del Secretario General, citado por Inter-American Institute of Human Rights & PNUD Costa Rica, dice: “(...) ningún país puede tener desarrollo sin seguridad ni seguridad sin desarrollo, y no tendrá seguridad ni desarrollo si no respetan los derechos humanos. Esa relación triangular aumenta el reconocimiento de que la pobreza, los conflictos y la insatisfacción de la sociedad pueden fomentarse entre sí en un círculo vicioso. En consecuencia, ya no basta el poderío militar para salvaguardar la seguridad nacional. Para hacer frente a las amenazas a la seguridad también se precisan sistemas políticos, sociales, ambientales, económicos, militares y culturales sólidos que juntos disminuyan las probabilidades de conflictos, ayuden a superar los obstáculos que se oponen al desarrollo y promuevan las libertades humanas para todos”.

De lo expuesto anteriormente, podemos comprender que la seguridad humana busca proteger la esencia vital a través del respeto a los derechos humanos y la protección de las libertades fundamentales que garanticen una vida digna. Ello precisa sistemas políticos, sociales, ambientales, económicos, militares y culturales sólidos.

Los Componentes de la seguridad humana, el concepto de seguridad humana tiene amplias

implicaciones y garantizarla involucra importantes retos. Se reconoce como componente fundamental del desarrollo de una sociedad. Hablar del contexto implica reconocer que no existe una teoría general de la de seguridad, sino que se tienen que comprender los componentes social, territorial, histórico y cultural, lo que implica buscar soluciones que respondan particularmente a situaciones específicas.

Seguridad Ciudadana

Por otro lado, en el Informe sobre Desarrollo Humano para América Central, Abrir espacios para la seguridad ciudadana y el desarrollo humano 2009-2010, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) define a la seguridad ciudadana como una modalidad específica de la seguridad humana, que puede ser definida inicialmente como la protección universal contra el delito violento o predatorio. Seguridad ciudadana es la protección de ciertas opciones u oportunidades de todas las personas -su vida, su integridad, su patrimonio- contra un tipo específico de riesgo (el delito) que altera en forma “súbita y dolorosa” la vida cotidiana de las víctimas. La seguridad ciudadana es uno de los componentes de la seguridad humana, además, excluye los daños causados por la naturaleza y considera un tipo particular de acción humana -los delitos contra la vida, la integridad y el patrimonio-.

PNUD y Gómez Buendía desarrollan 5 características de la Seguridad Ciudadana que se citan a continuación: La seguridad ciudadana está en la base de la seguridad humana. el hecho de estar vivo es la oportunidad más básica que puede disfrutar un ser humano; la integridad personal es condición necesaria de su libertad y dignidad; y el patrimonio -que es necesario para adquirir casi cualquier bien o servicio- es fácilmente la siguiente oportunidad en importancia. La violencia o el despojo criminal sin duda califican como amenazas “graves y previsibles” contra estas tres oportunidades fundamentales, cuya protección viene a ser el objeto de la seguridad ciudadana.

La seguridad ciudadana es la forma principal de la seguridad humana. Pudimos y aún hoy podemos vivir indefensos frente a la naturaleza -frente a los terremotos, la enfermedad y la muerte-, pero nuestra supervivencia como especie depende de un “contrato social” que nos impida destruirnos los unos a los otros. Lo contrario sería aquella “*guerra de todos contra todos*”, el hipotético estado previo a la sociedad donde “el hombre es un lobo para el hombre”, donde se roba y se mata para vivir y donde, para seguir con las palabras clásicas de Hobbes, “la vida humana es solitaria, pobre, desagradable, brutal y breve”.

La seguridad ciudadana garantiza derechos humanos fundamentales, los cuales, son los que tienen todas las personas, en virtud de su humanidad común, a vivir una vida de libertad y dignidad. Otorgan a todas las personas la posibilidad de presentar reivindicaciones morales que limitan la conducta de los agentes individuales y colectivos y el diseño de los acuerdos sociales, y son universales, inalienables e indivisibles. Por ende, el fundamento de las políticas de seguridad ciudadana no es otro que proteger los derechos humanos “universales, inalienables e indivisibles” de las víctimas actuales o potenciales de la delincuencia.

La protección contra el crimen viene a ser el deber más inmediato del Estado e incluso la razón misma de ser del Estado. Lo cual en todo caso implica que la seguridad respecto del crimen es un componente esencial de la ciudadanía y un derecho fundamental del ciudadano o ciudadana, vale decir: que no solo cabe la reivindicación “moral” sino que existe una base jurídica para exigir la protección del Estado contra el crimen. Este carácter de obligatoriedad jurídica (que es el rasgo distintivo de la ciudadanía), por supuesto tiene implicaciones de fondo para las políticas o programas de seguridad humana.

La seguridad ciudadana atañe inmediatamente a la libertad, que es la esencia del desarrollo humano. Un delito es un acto deliberado de un ser humano en perjuicio abusivo de otro ser humano. El delito es una “opción” o una oportunidad para quien lo comete, pero es precisamente la opción que un ser humano debe descartar porque destruye injustamente las opciones del otro. El delito es una opción indeseable y su antídoto es la existencia de alternativas legítimas.

Hablar de ‘ciudadanía’ implica hablar de derechos, pero también de responsabilidades, en este sentido, la seguridad ciudadana conlleva la participación comunitaria en el diseño y aplicación de medidas preventivas y correctivas respecto a su propia seguridad, no como mero receptor de las políticas establecidas por el Estado. Es en este marco de la seguridad ciudadana, que surge la necesidad del desarrollo de trabajos como la presente, que abonen en el conocimiento de las

necesidades locales comunitarias.

En México la seguridad ciudadana es un concepto de reciente incorporación y se presenta con una visión que prioriza el respeto a los derechos humanos de manera transversal a las políticas que implementa el gobierno, mejoramiento de la calidad de vida de las personas y respeto a la dignidad humana, así como acceso al mercado laboral y oportunidades sociales.

Seguridad Pública

Tradicionalmente, cuando se habla de seguridad pública se piensa en patrullas y policías en el espacio público. Se dice que la seguridad pública es un servicio que debe ser universal para proteger la integridad física de los ciudadanos y sus bienes. Los servicios de Seguridad Pública constituyen un ámbito de esfuerzos del Estado, que están destinados a proteger y preservar el orden y la tranquilidad públicos, con el propósito de establecer un contexto de condiciones de entorno que propicien, procuren y promuevan la continuidad y desarrollo armónicos, proactivos y productivos de la dinámica social, así como la consecución de las metas y objetivos comunitarios.



De tal manera, las formas de operación que se pueden adoptar para su desempeño comprenden algunas de las siguientes: Servicios Médicos de Urgencia, Bomberos y Protección Civil. Policía. Control de Tráfico. Operación de Centros de Reclusión.

En este sentido, se tiene que los efectos de la operación de los Servicios de Seguridad Pública inciden en aspectos de muy alta sensibilidad individual y colectiva, de tal suerte que constituyen un fuerte factor de viabilidad, tanto para la continuidad existencial como para las posibilidades de desarrollo de cualquier conglomerado social, en virtud de que determina en gran medida, la percepción de aceptación, confianza, arraigo y sentido de pertenencia de los individuos hacia una comunidad en particular.

En suma, podemos decir que la diferencia fundamental entre los tres conceptos (seguridad humana, ciudadana y pública) es que la seguridad humana es un concepto muy amplio que abarca las necesidades de vivir sin miedo, con dignidad y sin carencias. Además, está relacionada fuertemente con los derechos humanos fundamentales. Una componente de la seguridad humana, es la

seguridad ciudadana que básicamente tiene que ver con la acción integrada que desarrolla el Estado, en un marco democrático y de participación ciudadana. Finalmente, la seguridad pública es el enfoque donde las acciones e instrumentos para hacer frente a las violencias, emanan del Estado.

Según Estrada, pasar de la seguridad pública hacia la seguridad ciudadana conlleva dos modificaciones principales: De enfoque: al establecerse como el receptor principal de las acciones del Estado a las personas y no a entidades abstractas e inasibles como el “orden político”; las personas son así fines y no medios y, b) De diseño e instrumentación: debido a que las políticas de seguridad se diseñan e instrumentan a partir de las necesidades de seguridad específicas de los ciudadanos de una comunidad, colonia, barrio o municipio.

La Inseguridad Subjetiva en la Ciudad de México

Luis González Placencia¹

Continuamente se dan a conocer cifras que hacen referencia al estado de la seguridad pública en el Distrito Federal; sin embargo, no es frecuente encontrar análisis orientados a explorar las relaciones que esos datos podrían tener con otras variables que permitan comprenderlos en un contexto más amplio. De hecho, la suposición misma de que existe una relación entre el constructo hipotético «seguridad pública» y otros fenómenos asociados con la comisión de delitos, resulta a tal grado obviada, que no se considera la posibilidad de estar midiendo, por lo tanto, fenómenos distintos a lo que apriorísticamente viene supuesto como «inseguridad pública». Aún más allá, debido a la necesidad de obtener resultados inmediatos, la mayor parte de las encuestas sobre la materia se circunscriben a la colección de opiniones en torno a tópicos relativos a la criminalidad o las acciones policiales, que se reportan descontextualizadas y en el marco de una ausencia total de interpretación, de modo tal que se presume una relación «isomórfica» (biunívoca) entre la opinión vertida por los encuestados y la manifestación «material» del fenómeno que supuestamente es medido.

Ciertamente, aún si el vínculo entre «seguridad pública» y «criminalidad» no queda empíricamente demostrado, como punto de partida al menos, es necesario suponer que, teóricamente, la «cuestión criminal» se compone de otras dimensiones además de aquella relativa al plano de los «acontecimientos delictivos»; como afirma Gaetano De Leo es imprescindible incorporar también la percepción que en las personas generan tales acontecimientos, tanto como las respuestas sociales que una tal percepción provoca.

En ese sentido, y no obstante la ausencia de reportes sobre la validez o la confiabilidad de sus mediciones, el que los resultados generados por las diversas encuestas realizadas en los últimos años indiquen que, en efecto, las opiniones del público se orientan a considerar a la ciudad de México como «insegura», es un dato que debe tenerse en cuenta. Primero, porque la constatación empírica de estas opiniones parece corresponderse con apreciaciones teóricas en el sentido de un incremento de la violencia en la Ciudad de México.

Enseguida porque, más allá de la pretensión, por demás común a nivel de la prensa, de hacer pasar los resultados de las encuestas como indicadores ciertos de la criminalidad, lo que se pone de manifiesto en todo caso es la necesidad de indagar más detalladamente sobre las relaciones existentes entre las opiniones emitidas y las variables teóricamente asociadas con el tema del delito en otras palabras, las experiencias reales de victimización sufridas por quienes son entrevistados, el conocimiento que tienen en torno a las ocurrencia del delito y las medidas que toman respecto de éste último lo que permitiría en principio interpretar en qué medida su actitud responde a éstas y no a otras variables cuya entidad y magnitud podrían estarse obviando. Para ponerlo en términos más coloquiales, se trata de investigar a qué se refiere el ciudadano cuando afirma que vive en un entorno inseguro.



1 González Pacencia, Luis. La inseguridad subjetiva en la Ciudad de México. Estudio exploratorio acerca de la actitud de los capitalinos frente a la seguridad pública en el Distrito Federal. México: FRPH. Documento de trabajo. No. 21, marzo de 1999. Págs. 1-78

Esta cuestión, que así de simple como se ha formulado podría aparecer irrelevante, ha provocado, sin embargo, en el seno de las posiciones criminológicas progresistas, un replanteamiento del problema de la prevención sustentado a su vez en la distinción teórica entre una dimensión «objetiva» de la seguridad pública, referida a una situación de «probabilidad», es decir cuantitativa, en la que se puede resultar victimizado y una más bien «subjetiva», que denota una percepción de «posibilidad», más cualitativa, de sufrir un delito.

Siguiendo este razonamiento, por «seguridad objetiva» habría que entender una aproximación basada en datos a partir de los cuales se puede calcular, por ejemplo, el riesgo que corre una persona de sufrir un robo cuando se encuentra en determinadas circunstancias de espacio (una colonia) y de tiempo (en la noche) y en caso de conjugarse ciertas variables contingentes (estar en estado de ebriedad, hacer ostentación de valores, iniciar un pleito, etc.); lo cual, por lo demás, es posible sólo en la medida en la que los eventos que son objeto de predicción son lineales —como en los casos en los que se ha detectado previamente un *modus operandi*, por ejemplo, y que sin embargo, resulta severamente limitado al intentar medir fenómenos contingentes, más bien caóticos, como lo son aquéllos relacionados con la criminalidad convencional. Por lo demás, la teoría del riesgo ha documentado ampliamente que toda medida preventiva es por sí misma insuficiente para abarcar la totalidad de las posibilidades de ocurrencia de una eventualidad y que, aun cuando ello fuera posible, tales medidas preventivas no escapan a la denominada «paradoja de la incertidumbre» que plantea que con cada intervención destinada a prevenir un riesgo, se crean múltiples otras consecuencias imprevistas constitutivas de nuevos riesgos.

Por su parte, la seguridad subjetiva puede caracterizarse como una variable esencialmente psicológica, que, por su naturaleza de tal, se configura a partir de referentes intrasubjetivos, remisibles a datos exteriores en la medida en la que éstos otorgan la confianza indispensable en el individuo para generarle espacios de acción —psicológica y material que faciliten el despliegue de su conducta. Por ello, sentirse seguro tiene que ver no sólo con el sexo o con la edad de cada quien, sino con la condición social, el lugar en el que se vive, la actividad que se desarrolla, y las relaciones que se tienen. Siguiendo este razonamiento, es posible hallar, por ejemplo, que un individuo afirme sentirse totalmente inseguro, no obstante encontrarse en condiciones de extrema seguridad, y al contrario, que a pesar de vivir en una situación de permanente riesgo, alguien perciba su cotidianidad como absolutamente segura.

De este modo, independientemente de las condiciones objetivas de seguridad, la dimensión subjetiva de ésta depende de la confianza del individuo para moverse en el seno de lo que Goffman denominó *Umwelt* y que en palabras de Giddens se refiere a “...un núcleo de normalidad (consumada) del que se rodean los individuos y los grupos” que les sensibiliza respecto de las amenazas del entorno; implica, en consecuencia, un mecanismo que permite dotar de sentido a la realidad para reducir la complejidad exterior a una forma de comprensión interior en la que se resumen las dimensiones emotivas y cognitivas en el seno de la conciencia práctica, expresada a través de la «actitud natural».

Naturalmente, esta sensación de seguridad se construye a través de la experiencia humana, en tanto que individuos y como especie, y tiene que ver desde luego con las experiencias directamente vívidas de modo que, por ejemplo, el haber sufrido un asalto, motivaría un incremento en la percepción de la inseguridad. Pero, igualmente ocurre desde las experiencias secuestradas institucional, moral, política y desde luego, mediáticamente que no obstante constituir formas enajenadas de la experiencia, informan acerca de las condiciones del entorno, de modo que inciden en el acortamiento o ensanchamiento del *Umwelt* de cada individuo. De esta forma, la seguridad subjetiva representa un complejo entramado de actitudes que otorgan una idea de la posición en la que se ubica un sujeto respecto de su entorno, independientemente de las condiciones «reales» de este último.

Convergentemente, pero desde otro punto de vista, esta noción de seguridad subjetiva asume que el individuo posee una percepción de la situación que guardan sus posibilidades reales de ser victimizado, que es independiente de su evaluación más abstracta en torno a las dimensiones más generales del problema de la seguridad, por ejemplo, a nivel de la ciudad. Como lo ha probado Mosconi, esto se manifiesta en el hecho de que quien afirma que su entorno es inseguro no necesariamente hace algo para evitar ser víctima de un delito, y viceversa, quien ha tomado medidas tales como reforzar la seguridad en su casa puede sin embargo seguir sintiéndose inseguro. Aquí nuevamente, la dimensión subjetiva plantea una diferencia notable, pues en el primer caso supon-

dría que, no obstante, el sujeto demuestra una percepción abstracta de peligro a ser victimizado, la posibilidad concreta de que ello le ocurra en el futuro inmediato no ha sido figurada o al menos no se refleja directamente en su capacidad para actuar en consecuencia. De hecho, ello supondría que a pesar de tener presente que se vive en un contexto inseguro, el entorno inmediato no se considera como tal, lo cual reforzaría la idea de una Umwelt sustentada en los lazos de confianza que ofrece el propio vecindario, aun cuando este mismo sea percibido como inseguro para quienes no habitan en él; en el segundo caso, la acción preventiva opera en el sentido de la paradoja de la incertidumbre pues la necesidad de protegerse hace consciente la vulnerabilidad frente a un evento que, haya ocurrido previamente o no, actualiza el riesgo y por lo tanto reduce la confianza y con ello incrementa la sensación de inseguridad.

Esta suposición haría esperar que en un barrio popular, considerado inseguro por quienes no viven ahí, sea para sus habitantes un sitio seguro en la medida en la que su confianza ontológica se finca en los lazos de solidaridad entre vecinos. Por el contrario, un barrio en el que la prevención situacional ha hecho de sus habitantes personas autosecuestradas, tendería a ser percibido por éstos mismos como inseguro en la medida en la que la ausencia de confianza incrementa la percepción del peligro abstracto a sufrir un delito. De probarse esta diferencia habría que suponer –como lo hace Pitch que contrariamente a lo que se espera, las medidas de prevención situacional tienen una relación inversa respecto de la seguridad subjetiva, de modo que mientras más medidas se toman, mayor es la percepción de la inseguridad.

Como puede observarse, el análisis de la inseguridad subjetiva tiene implicaciones relevantes respecto de la toma de decisiones en política criminal; de hecho, es de esperarse que sólo en la medida en la que se sepa que factores inciden en la percepción de la gente frente al problema de la seguridad, pueden tomarse medidas tendientes no sólo o no necesariamente a la contención del crimen, sino al reforzamiento de las variables subjetivas que inciden en el Umwelt de una comunidad.

Es a partir de estos razonamientos que se delinea el problema de investigación que se aborda en el presente estudio, es decir, el de explorar las circunstancias relacionadas con la percepción que los habitantes de la Ciudad de México tienen respecto de la seguridad pública. Particularmente en un momento en el que el sistema de justicia penal mexicano parece estar en una situación límite, el problema de la ausencia de legitimidad de las acciones del Estado frente al delito hace necesario conocer qué piensa la gente respecto la seguridad en la ciudad, no sólo porque ello informaría políticas públicas más consistentes, sino porque permitirá además contrastar la magnitud y el alcance de medidas que no obstante su aparente pertinencia en el combate al delito, han demostrado generar elevadas dosis de violencia institucional.

Debido a la ausencia de antecedentes confiables en la medición de la llamada «inseguridad pública», la presente investigación planteó como problema de análisis la necesidad de explorar empíricamente las posibles relaciones que existen entre la percepción de los ciudadanos respecto de la seguridad pública, y diversas variables que se suponen teóricamente vinculadas con ésta última. La intención de llevar adelante una investigación de corte empírico encontró sustento en dos razones principales: la primera se refiere a los problemas para la utilización de métodos cualitativos en un escenario poco explorado y de la magnitud de la Ciudad de México. La segunda razón, relacionada con la primera, radicó en que se consideró útil un estudio que sacrificará lo específico de los análisis cualitativos en aras de una visión panorámica del problema finalizada a la construcción de futuras hipótesis de trabajo.

Por otro lado, no obstante que con frecuencia se mide la percepción de las personas a través de sus opiniones, en la presente investigación se prefirió hacerlo a través del análisis de actitudes, debido a que, a diferencia de la opinión –que es un juicio mutable sobre un determinado tópico la actitud representa una respuesta constante frente a un objeto, reflejo del conocimiento que se tiene sobre el mismo y de la posición que se guarda respecto de él.

Ciertamente, dado el carácter exploratorio del estudio, las conjeturas que guiaron la investigación no pretendieron establecer relaciones de causalidad entre las variables, pero fueron concebidas a partir de la necesidad de probar la medida en la que la actitud del sujeto frente a la seguridad responde o no, por una parte, a su posición sujeto frente al tema de la seguridad dado su sexo y edad, el lugar donde vive, el lugar en el que trabaja, su nivel escolar, el estado civil que guarda, su ocupación y los ingresos que percibe; así como respecto de otras variables relacionadas con el tema del delito, tales como la experiencia de victimización, la exposición frente a medios de comu-

nicación de nota roja y las medidas de prevención asumidas para evitar ser victimizado.

La actitud frente a la seguridad pública fue considerada como variable dependiente, y para este análisis fue definida como la valoración permanente que una persona hace respecto de parámetros convencionales de seguridad tales como la posibilidad de dejar o no el automóvil en la calle, transitar a determinadas horas por determinados sitios, permitir a niños jugar en espacios públicos, portar dinero en transportes públicos, utilizar los cajeros automáticos, entre otras, así como la posición del sujeto frente a las labores de la policía. Se consideró la actitud como favorable cuando la persona estuvo de acuerdo con que existe la posibilidad de realizar estas prácticas y con que la policía realiza bien su trabajo. En sentido inverso, se consideró desfavorable la actitud cuando el sujeto no estaba de acuerdo con esa posibilidad.

La experiencia de victimización, por su parte, se midió en tres niveles principales: a) experiencia directa, cuando el sujeto de investigación hubo sufrido algún delito en el último año; b) experiencia indirecta, cuando el sujeto sabía que otras personas cercanas habían sufrido un delito en el mismo periodo, independientemente de que ello haya sido cierto, y c) experiencia mediatizada medida por la frecuencia de exposición a medios de comunicación especializados en nota roja.

Las acciones preventivas, por su parte, consideraron otros tres niveles: a) la prevención situacional, referida a medidas dirigidas a reforzar la seguridad del entorno inmediato; b) la autoprotección preventiva, destinada a evaluar modificaciones comportamentales, y c) la participación ciudadana, con la finalidad de conocer si los sujetos juegan una posición activa frente a la inseguridad.



La primera recomendación relevante radica en la necesidad de realizar, para el estudio de la inseguridad, trabajo del tipo investigación-acción a nivel comunitario. Debe tenerse en cuenta que en este estudio no se midió la posibilidad de que las personas modificaran sus actitudes en la medida en la que hubieren sido más profundamente cuestionadas. En ese sentido, la realización de historias de vida hubiese arrojado información aún más valiosa. La investigación ha mostrado algunas colonias y barrios en los que podrían probarse programas piloto que, basados en investigaciones cualitativas, derivarían en un conocimiento más específico acerca de los problemas que afectan la seguridad de las personas.

La segunda recomendación radica en señalar que la elaboración y puesta en marcha de programas regionales, estatales o federales tendría que ceder esfuerzos y recursos al diseño de programas destinados a comunidades más reducidas y homogéneas; desde luego, ello una vez realizados los estudios destinados a conocer *in situ* las necesidades de las personas, en el seno mismo de las zonas en las que habitan. Esta cuestión es relevante además porque permite una reelaboración de la actitud preventiva, que, al diluir la cuestión de la seguridad en el interior de la problemática cotidiana de cada comunidad, permite percatarse de la importancia real que las personas asignan a la posibilidad de ser victimizadas, frente a otras cuestiones que podrían estar minando sus sentimientos de seguridad relacionados más bien con la calidad de vida a la que se está expuesto.

En tercer lugar, es recomendable reelaborar, en términos político-criminales, el problema de la seguridad, desplazando el interés que se ha puesto en el delito desde su condición de amenaza, hacia su condición de molestia. Ello implicaría asimismo entender la función del estado más en términos del otorgamiento de un servicio público destinado a resolver el problema de modo que evite para el ciudadano que la molestia que se atribuye al daño mismo ocasionado por el delito se haga más grande y en ese mismo sentido, enfocando el esfuerzo institucional al abatimiento de la impunidad.

Finalmente, es relevante también recomendar la reducción del ámbito de acción de una policía que, como la de la ciudad de México, es altamente rechazada. La imagen de la policía debe trabajarse de modo que refleje una praxis generadora de confianza; mientras ello no suceda, es necesario acotar su intervención y pensar en posibilidades alternativas, tales como las que en otros contextos han sugerido la intervención de mediadores sociales, o la creación de ámbitos de intervención no necesariamente penales.

Representaciones de la Inseguridad, Seguridad y la Violencia Urbana:

La Mirada de los Jóvenes en la Ciudad de México

Natalia Raquel Gontero¹

El miedo en la historia

Nuestra época, puede dirigir hacia el pasado una mirada nueva que intente descubrir en él el miedo, penetrar en los resortes ocultos de una civilización, descubrir los comportamientos vividos, pero a veces inconfesados, captarla en su intimidad y sus pesadillas más allá del discurso que sobre sí misma pronunciaba.

Como señalábamos párrafos arriba, trazaremos un breve recorrido por lo historia del miedo, particularmente en Occidente. Para realizar esta tarea nos valemos de la obra de Jean Delumeau quien argumenta que no sólo los individuos sino también las colectividades y hasta las civilizaciones pueden estar atrapadas en un diálogo permanente con el miedo. De este modo, en el pasado podemos encontrar las raíces de la necesidad de seguridad que caracteriza a la sociedad contemporánea.

Para comenzar a rastrear estas raíces describe, a modo de símbolo, la ciudad de Ausburgo, durante el siglo XVI. Apunta que Montaigne, quien visitó la ciudad en 1580, observó los mecanismos que protegían a sus antiguos habitantes. No era fácil ingresar en sus recintos. Esta ciudad, la más poblada y rica de Alemania, tomó precauciones reveladoras de un clima de inseguridad: cuatro gruesas puertas sucesivas, un puente sobre un foso, un puente levadizo y una barrera de hierro. Todo extranjero era considerado sospechoso, sobre todo de noche y se desconfiaba del “común” cuyas emociones eran previsibles y peligrosas. Una ciudad codiciada logró, si no rechazar completamente el miedo fuera de sus murallas, al menos debilitarlo suficientemente para poder vivir con él.

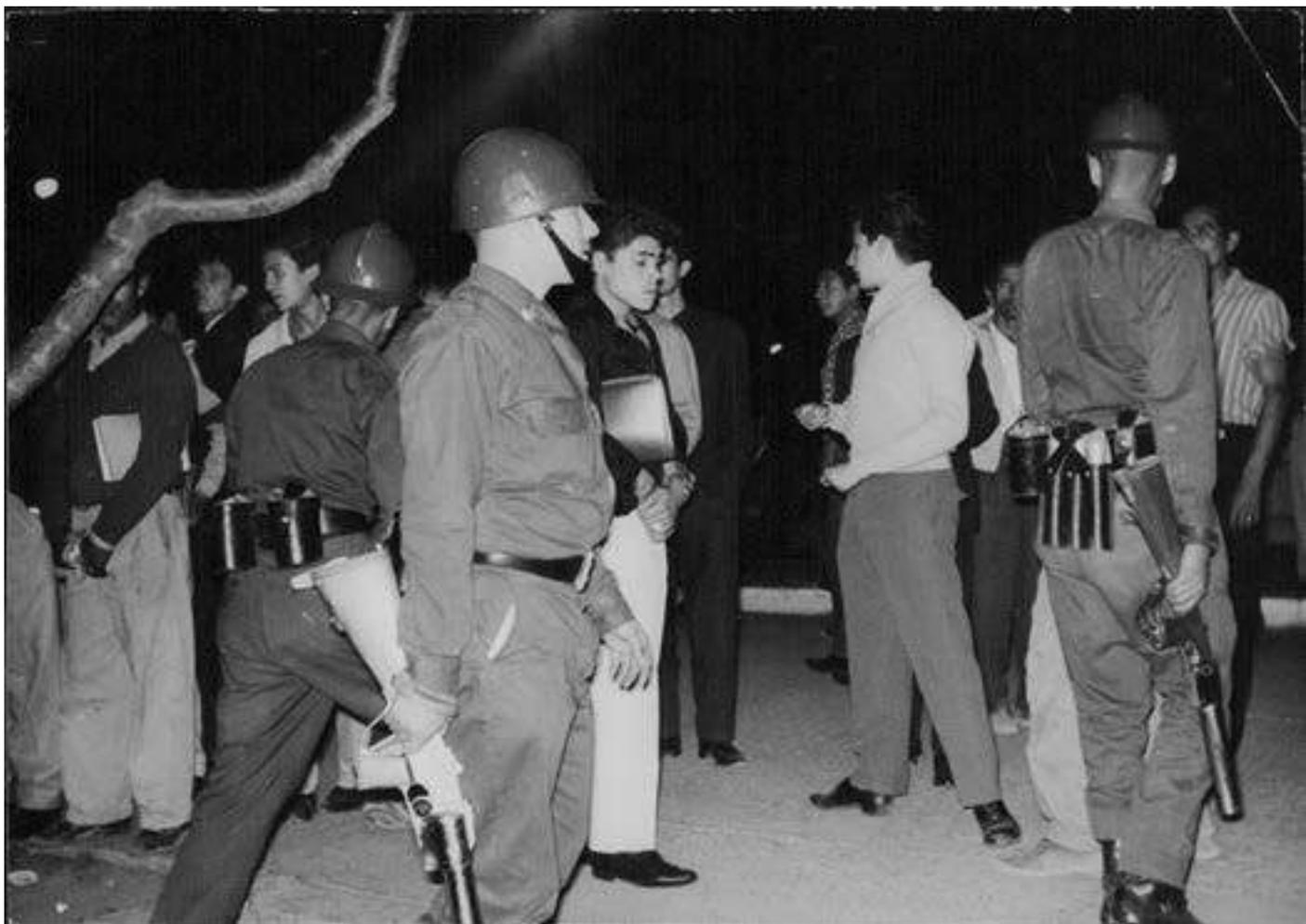
En efecto, como señala Delumeau, la presencia del miedo es una constante en la historia, aunque se ha silenciado el papel que cumplió en la misma. Durante mucho tiempo, se ha tendido a camuflar las reacciones naturales que acompañan a la toma de conciencia de un peligro tras las apariencias de actitudes heroicas. “La palabra miedo está cargada de tanta vergüenza, que la ocultamos. Sepultamos en lo más profundo de nosotros el miedo que se nos agarra en las entrañas.”

De este modo, en la literatura épica y narrativa del siglo XIV y XVI se refuerzan las figuras heroicas y la temeridad. Para ejemplo, basta el nombre de algunos personajes: “Orlando, paladín inasequible al miedo”, “Juan sin miedo” y “Carlos el temerario”. Este arquetipo del caballero sin miedo es realzado constantemente por el contraste con una masa sin valor. Novela y teatro subrayan la incompatibilidad entre los dos universos, sociales y morales: el de la valentía (individual) de los nobles y el del miedo (colectivo) de los pobres.

Estas reminiscencias literarias despuntan las razones ideológicas del largo silencio sobre el miedo en la historia de los hombres. Desde la antigüedad hasta fecha reciente, aunque con una acentuación en la época del renacimiento, el discurso literario ha exaltado la valentía (individual) de los héroes que dirigían la sociedad.

Contrariamente a nuestros antepasados, en la actualidad: ¿no somos más frágiles ante los peligros y más permeables al miedo? En nuestra época pareciera que el miedo al enemigo se ha convertido en la norma. En cualquier caso, haya o no una mayor sensibilidad ante el miedo en nuestro tiempo, “...éste es un componente mayor de la experiencia humana a pesar de los esfuerzos intentados para superarlo. La necesidad de seguridad es, por tanto, fundamental; está en la base de la afectividad y de la moral humana. La inseguridad es símbolo de la muerte y la seguridad de la vida.”

1 Raquel Gontero, Natalia. Representaciones de la inseguridad y la violencia urbana. Una mirada de los jóvenes en la Ciudad de México. México: Universidad Iberoamericana, 2006. Págs. 9-36



El miedo humano no es fijo sino perfectamente cambiante. Es así que, cada época tiene identificados sus miedos (a la noche, al mar, a las brujas, a la peste, a la delincuencia, etc.) y vive, en cierta medida, traumatizada por ellos. No obstante, el miedo es un sentimiento ambiguo, es una muralla, una garantía contra los peligros, un reflejo que permite al organismo escapar provisionalmente de la muerte. Aunque, si excede una dosis soportable, se vuelve patológico y crea bloqueos. Se puede morir de miedo o, al menos, ser paralizado por él. “Así, los antiguos veían en el miedo un poder más fuerte que los hombres que, no obstante, podía conciliarse mediante ofrendas apropiadas, desviándose entonces sobre el enemigo su acción aterrizadora. Y habían comprendido, y en cierta medida confesado, el papel esencial que juega en los destinos individuales y colectivos.”

En un sentido colectivo, el miedo abarca una gama de emociones que van desde el temor y la sospecha hasta los terrores más vivos. Podemos definirlo, en este caso, como el hábito que tiene un grupo humano de temer a tal o cual amenaza (real o imaginaria). Entonces, para este pensador, se puede plantear legítimamente la cuestión de saber si ciertas civilizaciones han sido o son más temerosas que otras o si las civilizaciones pueden morir de miedo como las personas aisladas. Sin embargo, no es una tarea fácil y más todavía cuando se trata de pasar del plano individual al colectivo.

En el plano individual, el hombre debe transformar y fragmentar la angustia, infinita e indefinible, en miedos precisos de alguna cosa o de alguien. Los hombres fabrican permanentemente el miedo para evitar una angustia que desembocaría en la abolición del yo. Este mismo proceso se encuentra en etapas concretas de una civilización. “En una secuencia larga de traumatismo colectivo, Occidente ha vencido la angustia ‘nombrando’, es decir, identificando, incluso ‘fabricando’ miedos particulares.”

Ahora bien, para profundizar el papel del miedo en la historia es necesario distinguirlo en dos amplias categorías. La primera de ellas ilustra los miedos espontáneos que eran sentidos por amplias capas de la población; y la segunda, los miedos construidos por los “directores de conciencia de la colectividad”, que en el caso de la Edad Media eran los hombres de la Iglesia. Éstos últimos, hicieron un inventario de los males que Satán es capaz de provocar, y la lista de sus agentes: los

turcos, los judíos, los herejes, las mujeres (especialmente las brujas). “La acumulación de agresiones que golpearon a las poblaciones de Occidente desde 1384 hasta principios del siglo XVII creó un estremecimiento psíquico profundo. Se constituye un país del miedo, en cuyo interior una civilización se sintió a disgusto y lo pobló de fantasmas morbosos.” Ante esta amenaza global de muerte, los hombres de la Iglesia fragmentan los miedos, los nombran y los explican. “Esta enunciación designaba peligros y adversarios contra los cuales el combate, si no fácil, era al menos posible, con la ayuda de la gracia de Dios. El discurso eclesiástico reducido a lo esencial fue, en efecto, el siguiente: los lobos, el mar, las estrellas, las pestes, las carestías y las guerras son menos temibles que el demonio y el pecado”. No solamente la Iglesia sino también el Estado (estrechamente vinculado a ella) reaccionan con vigor contra aquello que a la élite le pareció una amenaza: una civilización rural y pagana, calificada de satánica.

En el siglo XVIII durante la Ilustración se acentúa el predominio de la razón humana y la creencia en el progreso. El conocimiento científico junto a la razón instrumental ocupan el lugar que anteriormente tenía la religión, desplazando también a aquellos “directores de conciencia” (los hombres de la Iglesia). El hombre se erige en amo de su destino y de la naturaleza, a la vez que encuentra nuevos miedos, así como también nuevas formas de exorcizarlos. No obstante, se introducen nuevos parámetros de riesgos desconocidos en épocas anteriores.

En la actualidad, según Ulrich Beck vivimos en una “sociedad de riesgo global”, donde los riesgos no sólo son ambientales y sanitarios, sino que afectan a la vida cotidiana: cambiantes pautas laborales, aumento de la inseguridad en el trabajo, disminución de la influencia de la tradición y de la costumbre en la definición de la propia identidad, y erosión de los patrones familiares tradicionales. En este escenario, las decisiones de todo tipo suponen riesgos para los individuos. La vieja sociedad industrial desaparece para ser sustituida por una sociedad de riesgo, donde éste proviene no tanto de los peligros naturales sino de las incertidumbres creadas por el desarrollo social, la ciencia y la tecnología. En palabras de Beck: “los riesgos y peligros de hoy se diferencian de los de la Edad Media (que a menudo se les parecen exteriormente) por la *globalidad* de la amenaza (seres humanos, animales, plantas) y por sus causas *modernas*. Son riesgos de la modernización. Son un producto global de la maquinaria del progreso industrial y son agudizados sistemáticamente con su desarrollo ulterior.” Asimismo, los riesgos que se reconocen socialmente, tienen un contenido político: “lo que hasta el momento se había considerado apolítico se vuelve político: la supresión de las causas en el proceso de industrialización mismo.” Y, en la arena de lo público se da la disputa sobre la definición de los riesgos, de este modo, están abiertos a procesos sociales de definición.

No obstante, no existe una política preventiva de dominación del riesgo y tampoco está claro que tipo de política y de instituciones podrían hacerlo. Se está transitando de una comunidad de la miseria (propia de una sociedad de clases) a una comunidad del miedo (propia de una sociedad del riesgo). Las sociedades de clases tenían como utopía la igualdad, conteniendo para su logro una multitud de fines positivos, mientras que la sociedad de riesgo se basa en la seguridad y para lograrla se vuelve negativa y defensiva, tratando de evitar lo peor. “El tipo de la sociedad del riesgo marca una época social en la que la solidaridad surge por miedo y se convierte en una fuerza política.”

Sin embargo, Reguillo señala que esta idea de Beck daría cabida a aceptar que el miedo es hoy plataforma de los movimientos sociales. Sin profundizar en este debate, lo importante es que no todos los miedos devienen en movimientos sociales, pero sí todos devienen en acción, aunque no siempre colectiva.

Esta mirada histórica, para nada exhaustiva, nos conduce a pensar el modo en que la sociedad construye las nociones de riesgo, amenaza, peligro; y a la vez genera modos de respuesta estandarizada, reactualizando ambos, según los diferentes periodos históricos.

¿Qué es la violencia?

La hipótesis de amistad de todos con todos entra en contradicción con el deseo profundo, esencial de todas las comunidades de mantener y desplegar su ser de totalidad-una, es decir, su diferencia irreductible con respecto a los demás grupos. (...) Inmanente a la sociedad primitiva, hay una lógica centrífuga de resquebrajamiento, dispersión, escisión tal que cada comunidad necesita, para pensarse en ese carácter —como totalidad-una—, de la figura opuesta del extranjero o del enemigo, tal que la posibilidad de la violencia se inscribe por anticipado en el ser social primitivo.

Muchos autores coinciden en la dificultad en delimitar la noción de violencia, así como tam-

bién en establecer una definición que abarque distintos tiempos y lugares. Por este motivo, destaco con Norbert Elias la necesidad de preguntarnos por la génesis de toda construcción histórica ¿cómo pueden pretender ser simples y satisfactorias interpretaciones que, mediante una especie de abstracción artificial, extraen a todas estas manifestaciones de su decurso natural e histórico, que les arrebatan su carácter de movimiento y de proceso y que tratan de comprenderlas como construcciones estáticas, independientes del camino en el que se han originado y en el que se transforman?”

Precisamente, para este pensador la violencia es una construcción histórica y, por ello, se propone hacer visible los caminos que ha transitado la misma hasta lograr paulatinamente su “domesticación”, es decir la “centralización y monopolio del ejercicio físico de la violencia” por parte del Estado. Entonces, siguiendo esta línea de pensamiento señala: “El hecho de que se haya impreso tan profundamente el tabú de los actos violentos en quienes han crecido en las sociedades más desarrolladas es algo relacionado, en buena medida, con la efectividad creciente del monopolio estatal de la violencia.”

Asimismo, sostiene: “No es la agresividad lo que desencadena los conflictos, sino los conflictos los que desencadenan la agresividad. Nuestros hábitos de pensamiento crean la expectativa de que todo lo que buscamos explicar respecto a los hombres puede aclararse a partir de la consideración de individuos aislados.” Sin embargo, los conflictos son un aspecto de las estructuras sociales, forman parte de la convivencia de los seres humanos. De hecho, se trata de “...despertar nuevamente nuestra sensibilidad para percibir lo sorprendente e insólito que resulta el grado relativamente alto de no violencia en nuestras uniones sociales”. De ahí que: “... ninguna pacificación es posible mientras el nivel de bienestar sea diferenciado y las cuotas de poder muy diversas. A la inversa, ningún bienestar es posible sin una pacificación estable.”

Así, el término violencia comienza a configurarse como polifónico y difícil de precisar en la medida en que su significado está estrechamente relacionado con distintos procesos sociales y, por tanto, se inserta en el escenario de debates intelectuales y políticos. En efecto, existen divergencias y acuerdos entre los científicos sociales que comparten este mismo objeto de estudio. Con estas consideraciones en mente, revisaremos algunas definiciones de “violencia” que nos permitirán acercarnos a este debate, así como también delimitar nuestro objeto de investigación.

Alba Zaluar sostiene que la violencia es un término polifónico desde su propia etimología:

Violencia viene del latín *violentia*, que remite a *vis* (fuerza, vigor, empleo de fuerza física o recursos del cuerpo en ejercer una fuerza vital) Esa fuerza se convierte en violencia cuando traspasa un límite y perturba los acuerdos tácitos y reglas que ordenan las relaciones adquiriendo carga negativa o maléfica. Y, por lo tanto, la percepción del límite y la perturbación (y del sufrimiento que provoca) que caracteriza un acto como violento, es una percepción que varía cultural e históricamente. (...) Además de polifónica en el significado, es en sus manifestaciones. Del mismo modo, el mal a ella asociado, que delimita que ha de ser combatido, tampoco tiene una definición unívoca y clara. No es posible, por lo tanto, de antemano, definir substantivamente la violencia como positiva y buena, como destructiva y mala. De esa definición relativizada (pero no relativista) de violencia y de mal sólo escapan los sustantivos reticentes. La cuestión sería saber si existirían valores no contextualizados, derechos fundamentales, valores universales que nos obligaran a pensar la violencia por el lado de los límites que estos valores y derechos impondrían a la libertad individual o colectiva.

Desde una perspectiva similar, Isla y Míguez definen a la violencia como: ...formas de transgresión a usos, normas y leyes de una sociedad. De esta manera, la violencia, en su expresión física o simbólica es parte constitutiva de las relaciones sociales. Es episódica en sus manifestaciones extremas (el daño físico), pero en sus manifestaciones no extremas es cotidiana e inmanente a las relaciones sociales, pues hace parte de la tensión permanente entre el cumplimiento del orden establecido y su transgresión.

Al mismo tiempo, estos autores señalan que: “...el uso de la palabra violencia para una acción está sujeta de manera inmanente a la concepción ética de los sujetos que la realizan, reciben o simplemente asisten a dicha acción.”

Recuperando y adoptando entonces las visiones de los autores arriba mencionados, es apropiado hablar de violencias. Esta noción intenta incluir no sólo la visión que tiene el actor de sus

propios actos sino también la que tiene de las acciones de los demás, ya que existen un conjunto de prácticas que son ilegales y violentas desde la perspectiva del sistema jurídico, pero no desde la perspectiva de los actores. Asimismo, nos permite considerar el carácter cultural de la violencia, esto es: no sólo se recogen hechos sino también representaciones. Igualmente, admite incluir el concepto de *reflexividad* que sitúa el significado de la violencia en un campo discursivo dentro del cual interviene también la definición del investigador.

Estado y violencia

Nos preguntamos qué tipo de Estado tiene en México “el monopolio estatal de la violencia”. Y, para responder a este interrogante, realizamos una breve caracterización de la relación que el Estado establece con la sociedad para el control de la violencia, la crisis del Estado de Bienestar y el lugar que ocupa la violencia en este escenario.

Según Vilas en América Latina en contados casos el Estado alcanzó a detentar el monopolio efectivo y absoluto de la coacción física. En la mayoría de los países de la región este monopolio siempre ha sido más formal que real ya que aún persisten modalidades variadas de complementación y cooperación de violencia privada y estatal. En el México contemporáneo el monopolio de la violencia se caracteriza por su carácter imperfecto tanto en la dimensión de efectividad como de legitimidad.

Ahora bien, cualquier caracterización del Estado incluye como uno de sus rasgos el “monopolio de la violencia” en sus dos dimensiones: efectividad y legalidad. La primera de ellas se alcanza cuando el Estado pone fin a la dispersión del poder armado en mano de particulares y la legitimidad se obtiene cuando dicho monopolio, tanto en su existencia como en las distintas formas de ejercerlo, logra el consentimiento de la población. Por lo tanto, se considera legítima la dominación cuando es acatada por convicción de justicia.

El poder estatal, para lograr la legitimidad, se apoya en el desempeño efectivo de las instituciones públicas. Y, la intensidad de la aprobación que la población proporciona a la autoridad está relacionadas a la medida en que juzga que lo que entrega (en impuestos, observancia a las normas, etc.) guarda una relación de proporcionalidad con lo que recibe (servicios institucionales, seguridad, empleo, etc.). El acatamiento al poder estatal y al sistema legal goza así de legitimidad y el orden estatal es percibido como justo. Entonces, los sujetos se involucran en la matriz de relaciones y en el marco institucional del Estado en la medida en que se cumpla esa reciprocidad.

De acuerdo con Vilas, la legitimidad del orden político estatal y de sus normas depende de los juicios que la población lleva a cabo respecto al modo efectivo en que las agencias públicas penetran las sociedades locales o en los ámbitos de la vida cotidiana. La gente construye sus juicios de legitimidad en el nivel microsocial y, en tal sentido, el funcionamiento de la escuela, el hospital o el destacamento policial del barrio son más importantes que la política educativa, de salud o de seguridad del Estado.

En otras palabras: “La homologación entre legitimidad y legalidad y la precedencia de ésta respecto de aquélla son características del capitalismo occidental: derivan de la abstracción de las relaciones mercantiles y sociales, y de la prevalencia de la forma de las relaciones respecto de su contenido.” De tal modo que, con el desarrollo del Estado-nación se impone progresivamente un tipo de dominación y una forma particular de legitimidad que entran en conflicto con otros tipos de dominación y otras formas de legitimidad. Es así como en un mismo tiempo y espacio conviven y se articulan prácticas de clientelismo y patronazgo con modalidades patrimonialistas y carismáticas de ejercicio de poder. De ello resulta una tensión entre las instituciones formales y las prácticas sociales, como se advierte en la coexistencia usualmente conflictiva de múltiples criterios de autoridad, justicia y racionalidad.

En sociedades de profunda fragmentación social —sociedades en las que la diversidad cultural se agrega a situaciones de marcada desigualdad socioeconómica y regional— la armonización de los conflictos de intereses es más difícil. El Estado no logra funcionar como “organizador de la heterogeneidad social” y es visto por amplios grupos como la expresión institucional del desorden. En estas sociedades coexisten dos órdenes normativos: el derecho positivo del Estado y el derecho comunitario. Ambos sistemas entran en tensión y emerge a la superficie la convivencia de criterios divergentes de justicia, así como de metodologías diferentes para el manejo del conflicto. En estos escenarios, “la democracia y las garantías constitucionales tienden a circunscribirse de las clases medias hacia arriba, a los barrios de clase alta de las ciudades, a las poblaciones blancas y mes-

tizas o ladinas, a los varones mucho más que a las mujeres. En estas circunstancias, la legalidad positiva del Estado es vivida por los discriminados(as) como ilegitimidad, injusticia, autoritarismo o arbitrariedad...”

De hecho, el autoritarismo y la brutalidad del Estado hacia las clases populares proyectan “un efecto de pedagogía perversa sobre éstas”. De ahí que cuando las instituciones del Estado no llegan, o llegan tarde o mal, la delegación del poder coactivo pierde sentido y reaparece el ejercicio de la violencia por parte de los actores. Entonces: ...cuando el monopolio estatal de la violencia es imperfecto, o no es percibido como legítimo, la sobrevivencia física y el prestigio social pueden depender de la capacidad de los individuos para desplegar una amenaza verosímil de violencia. (...) La tolerancia del Estado frente a despliegues de violencia privada, la extralimitación de las agencias estatales de prevención y coacción, la inseguridad del mundo de la pobreza, refuerzan la cultura tradicional de tenencia y uso de armas y de resolución violenta de conflictos.

De este modo, la violencia opera como una forma normal de mediación de las relaciones sociales cotidianas.

Además, podemos enmarcar estos vacíos y dificultades en una crisis mayor: la del Estado de Bienestar. Los factores que contribuyeron a su agotamiento son múltiples y complejos, pero es interesante pensar cómo incidió esta crisis en las identidades y lazos sociales. En este sentido, revisar cuáles fueron los supuestos del Estado Benefactor nos ayudará a comprender sus consecuencias actuales.

El Estado de Bienestar suponía un reconocimiento formal de los derechos políticos de la sociedad, un compromiso oficial con las políticas de crecimiento económico y seguridad social; de este modo “buscaba convertirse en el tutor de la existencia, injertándose en la vida social y haciendo posible con ello alcanzar el objetivo final de un modo de vida sin clases fraternal y cooperativo.” Para el logro de estos objetivos el Estado generó en la ciudadanía expectativas de incremento en el nivel de vida y en el poder adquisitivo e incentivó la acumulación capitalista operada por particulares, aunque alentada y dirigida mediante la acción burocrática. De esta forma, mediante una estrategia redistributiva y de pacificación buscaba la igualdad de los más desprotegidos a la vez que defendía el sistema democrático como modo de instituir una sociedad más justa y humanitaria. Sin embargo, este modelo que procuraba igualdad de oportunidades desembocó en estructuras altamente burocratizadas que no respetaron los límites de la sociedad civil “...el Estado tendió a asumir una omnisciencia sobre las definiciones de las necesidades y deseos sociales de los ciudadanos”, teniendo como resultado un consumo pasivo de la provisión estatal y una pérdida de confianza de la ciudadanía en su capacidad de acción y organización.

Este modelo entró en conflicto ya que no logró cumplir las expectativas que había creado en la sociedad debido a su excesiva burocratización y a la crisis del sistema capitalista internacional, entre otros factores. Esta crisis suscitó una ruptura entre Estado y sociedad civil que favoreció el resurgimiento del conservadurismo. El proyecto neoconservador elaboró valores y virtudes distorsionadas de la sociedad civil como: la flexibilidad, el trabajo duro y la desconfianza en la burocracia estatal; a la vez que arguyó que la regulación del Estado debilitaba la iniciativa individual. Aunque, en realidad, su estrategia política estuvo dirigida por una aversión declarada al control generalizado del Estado sobre la sociedad civil basada también en la convicción contradictoria de que el poder y la autoridad del Estado deben aumentarse.

Si bien los proyectos de Estado Benefactor y como corolario su historia, instituciones, leyes y modos de acción difieren en Latinoamérica —logrando una mayor o menor integración de la sociedad civil—; existe una dimensión compartida a la hora de reflexionar acerca de su crisis actual. En este sentido, argumenta Ana María Sanjuán, refiriéndose al caso venezolano, que al reducirse la actuación del Estado: ...y al no funcionar los tradicionales mecanismos de inclusión de los segmentos sociales menos favorecidos, se afectó la garantía del acceso universal a los servicios públicos esenciales y al orden jurídico, imposibilitándose el ejercicio de la ciudadanía a los componentes más vulnerables de la población. La crisis de legitimidad que confronta el estado venezolano ha erosionado también su facultad de mantener el monopolio legal de la violencia y el uso de sus instrumentos de coerción, ocasionando un incremento exponencial de la criminalidad y violencia urbanas en las principales ciudades del país.

Esta lectura de la realidad venezolana podría extenderse por antonomasia a los demás países de Latinoamérica, en donde el desempleo, el empobrecimiento y la marginación son problemas

que deben vincularse, con la incapacidad del Estado para cumplir las demandas de prestación de servicios de salud, educación y trabajo. El Estado se retira de sus funciones de protección y seguridad social, aunque conserva intactas sus funciones represivas: “En las crisis sociales y políticas que el propio retiro social del Estado provoca puede verificarse que en muchos países el papel represivo continúa siendo muy poderoso.”

En México, en los años ochenta “el neoliberalismo establecía que los sacrificios de reordenar la economía para la competitividad global traerían como recompensa una democratización de los sistemas y de las prácticas políticas” y, una vez pasado el shock aperturista, los beneficios alcanzarían a los sectores más golpeados. En la década de los noventa los indicadores comenzaron a registrar incrementos en la pobreza de amplios sectores poblacionales y se dispararon los índices de violencia y delincuencia. Dentro de este modelo: los sectores integrados habitarían los apartamentos consolidados de la institucionalidad: los partidos, las universidades; mientras que “el ancho mar de los excluidos seguiría reproduciéndose en el escenario fragmentado y anómico de la precariedad, habida cuenta de sus dificultades para poner en marcha movilizaciones consistentes y darse formas organizativas y de empoderamiento.”

En este contexto, en el que grandes sectores de la población sufren la ruptura de sus identidades tradicionales y ven afectadas sus formas de sociabilidad la violencia podría ser la expresión de la incapacidad de restablecer alianzas y acuerdos.

El discurso de la seguridad

Desde hace algunos años la seguridad pública se ha convertido en un tema central de preocupación y debate no sólo en México sino en toda América Latina. Se ha generado una “conciencia colectiva” de inseguridad creando una construcción social de que la vida cotidiana está llena de riesgos. Pareciera que la violencia y la inseguridad se han apoderado de las grandes y pequeñas urbes. “Los emplazamientos territoriales ya no se dividen solamente en barriales o municipales, populares o elegantes, modernos o tradicionales. La taxonomía actual los ordena en seguros o inseguros. (...) Las calles circulan de otra forma, se meten adentro, son otros sus registros y otras son sus custodias”. Por ejemplo, en la Argentina la discusión pública sobre la inseguridad recurrentemente menciona a la villa y los villeros como una amenaza, como espacios del crimen a los que hay que temer y evitar. La villa aparece como el origen desconocido e impenetrable de la actividad criminal. En un proceso que pareciera similar, en la ciudad de México se enfocan los operativos policiales en colonias consideradas generadoras de delincuencia y marcadas por la marginalidad: Ermita Zaragoza, La Merced, Anáhuac, Pensil, Buenos Aires, Doctores y Tepito entre otras. “...el mapa de la ciudad de México dibuja un corredor que va de norte a sur, que concentra en el centro un importante número de colonias consideradas como ‘peligrosas’ y en las que se establece el mayor número de operativos policiales. (...) Las áreas pobres —oriente y norte de la ciudad— junto con las áreas de clase media baja —centro sur— coinciden con los lugares donde se aplican los cordones de seguridad.”

No obstante, la centralidad de esta preocupación por la seguridad no debe aparecer como natural. El protagonismo de la misma es la consecuencia de un proceso en el que distintos fenómenos relacionados con la violencia se incrementaron, apareciendo hoy como un problema que debe resolverse. Los discursos acerca de la (in)seguridad dan cuenta de un proceso de lucha en el que los actores ponen en juego diferentes sentidos del orden social. Así, esta preocupación adquiere diversa significación según la tradición teórica. Por ello, es pertinente indagar el contenido que se le ha otorgado a dicha noción en debates políticos e intelectuales.

A comienzos de la década de los ochenta los investigadores brasileiros se preguntaban: ¿Es la criminalidad un artificio montado por los medios de comunicación para distraer la atención de los problemas reales?, ¿La violencia social no sería tan grave como su manipulación política? Por un lado, unos estudios presentaban las tasas de criminalidad en alta remarcando así una realidad de inseguridad y, por otro lado, otros acentuaban el sensacionalismo y la manipulación política como los causantes reales de la inseguridad. Asimismo, distintos estudios sostenían que la preocupación por la escalada criminal, así como el miedo eran igualmente legítimos, sucedían juntos y funcionaban como un círculo vicioso en donde uno alimentaba al otro. A mediados de la década del ochenta se presenta una situación paradójica: cuanto más se ampliaba la percepción pública de la criminalidad como problema central de las grandes ciudades y la demanda por políticas de seguridad, menos se conocía el fenómeno, y cada vez más, las lagunas cognitivas tendían a ser ocupadas por mitos, creencias y emociones. Estos interrogantes y el campo de estudio que señalaron, hacen más

de veinte años, aún siguen vigentes.

¿Seguridad pública o seguridad ciudadana?

El tema de la seguridad ciudadana se introdujo en los últimos años en América Latina como un concepto democrático orientador de las políticas y acciones que toman los gobiernos en materia de seguridad pública, con el objetivo de crear condiciones para una convivencia pacífica. Según el Centro de Estudio Legales y Sociales: “para diseñar políticas que operen contra el delito y que no produzcan mayor exclusión, es necesario contemplar acciones que extiendan la ciudadanía, como una poderosa herramienta integradora. Ciudadanía que debe ser entendida en el sentido amplio de ciudadanía social la cual, a diferencia de la ciudadanía política o civil, hace referencia también a los derechos colectivos.” Desde esta perspectiva la seguridad ciudadana involucra asuntos como: la relación entre ciudadanos, entre éstos y las instituciones y entre las instituciones entre sí. En donde el reclamo por mayor seguridad significa resolverlo en un contexto de respeto por los derechos y no limitarlo a una demanda que busca solamente reducir el riesgo de que ciertos delitos ocurran.

Desde una mirada similar de la seguridad ciudadana, Lungo y Martel desarrollan la relación entre ciudadanía social y diversas manifestaciones de la violencia urbana en las principales ciudades centroamericanas en las últimas décadas. Consideran que la ciudadanía social se diferencia de la ciudadanía civil y la política en que los derechos y deberes asociados a la primera son menos individuales y más colectivos, y constituye un medio necesario y poderoso para luchar por la integración y contra la exclusión social. “Este planteamiento permite vincular una problemática crucial de las ciudades centroamericanas en los años actuales, con el proceso de construcción de ciudadanía social y una cultura urbana de la tolerancia.”

Desde otra perspectiva, para Rosa del Olmo la seguridad ciudadana implicaría: “...la protección del normal funcionamiento de las instituciones democráticas, la defensa del ciudadano ante la criminalidad en cada una de sus facetas y tipologías, la defensa de los ciudadanos ante la corrupción y otras formas de actuaciones asociales que puedan impedir o dificultar el normal desarrollo y disfrute de los derechos fundamentales de la persona.” Esta postura pone el énfasis en el derecho individual de los ciudadanos a la no interferencia y, por consiguiente, en el deber del Estado de velar por la seguridad.

En el debate político y de los medios de comunicación se presenta el problema de manera simplificada y, como consecuencia, a sus soluciones. Estas propuestas pueden agruparse en tres versiones. Por un lado, están aquellas que tienen como objetivo el reforzamiento del orden en las calles e ignoran derechos y garantías constitucionales. Este discurso sostiene que la inseguridad constituye una fuerza a la que se debe oponer una fuerza superior en intensidad y contraria en sentido. Esta segunda, la del aparato represivo estatal anularía la fuerza del delito. Sin embargo, este tipo de soluciones sólo logra profundizar una sociedad dual en la que el acceso a la seguridad es uno de los bienes más desigualmente distribuidos. El acceso a la seguridad privada, a la capacidad de disponer servicios de alarma, a guardias privados son bienes y servicios distribuidos diferencialmente.

Mientras en los sectores populares la inseguridad se expresa como temor ante atentados contra la seguridad física, en los de mayores ingresos se percibe como el temor ante las amenazas a la propiedad. En los grupos más prósperos, la gama de servicios y productos de seguridad a la que acceden, en muchos casos, complementa la protección ofrecida por los cuerpos policiales; en los sectores más pobres, la organización de grupos de vigilancia y otros sistemas más rudimentarios de protección contra asaltos y delitos puede convertirse en la única alternativa.

Además, bajo este tipo de discurso pueden agruparse las medidas de “tolerancia cero”, basadas en la tesis de la “ventana rota”, que tienen como objetivo el mantenimiento del orden, focalizado en las incivildades como signo de desorden. Sin embargo, la “tolerancia cero” posee implicaciones problemáticas con respecto a las libertades civiles y los derechos de los grupos marginales. Se trata de un modelo de policialmente evidentemente selectivo y discriminatorio ya que se dirige a ciertas personas en determinadas ubicaciones geográficas, reforzando así las divisiones sociales. Esta técnica fue desarrollada por la policía de Nueva York desde 1994, aunque se ha convertido en modelo más allá del mundo anglosajón.

Por otro lado, existe un segundo grupo con propuestas que priorizan el orden público, pero evita caer en retóricas abiertamente autoritarias utilizando un concepto restringido de derechos que

vacía de contenido el sistema democrático y el Estado de derecho. Esta concepción efectúa un recorte de la legalidad concentrando el poder punitivo y la acción estatal sobre delitos que afectan sólo a ciertos sectores sociales, o sobre conductas que están asociadas a los grupos que son percibidos como amenazas al orden en la calle. "...la noción puramente individual de ciudadanía niega el contexto donde esta se ejerce y conspira contra el supuesto resultado perseguido." Finalmente, existen discursos con una noción más amplia de derechos que no logran articular respuestas consistentes en materia de seguridad ciudadana, pues o bien derivan las soluciones a una mejora genérica de las condiciones sociales o bien las limitan exclusivamente al control de las instituciones de seguridad. Por ello, las políticas de seguridad desde esta perspectiva parecen realizarse a la espera de una mejora del contexto y de soluciones estructurales que reduzcan los niveles de delito. "Esto, entre otros problemas, excluye reflexionar sobre el modo en que determinadas prácticas delictivas son parte de los procesos que generan exclusión y acrecientan las dificultades de acceso a distintos bienes."



En suma, es necesario un nuevo concepto de seguridad ciudadana fundamentado en un análisis de la violencia delictiva e institucional desde la óptica de los derechos, asumiendo que éstas no sólo afectan el derecho de los ciudadanos a la no interferencia, sino que también involucran cuestiones básicas de la convivencia social y de la confianza de los ciudadanos en las instituciones. De este modo, la seguridad de los ciudadanos es en sí misma una cuestión que hace a sus garantías, y no un límite a éstas. Entonces, "un concepto de seguridad acorde a un concepto amplio de ciudadanía no puede remitir sólo ni fundamentalmente al derecho a la no interferencia sino también a garantizar determinadas condiciones para el ejercicio tanto de derechos individuales como colectivos".

(In) seguridad: su representación social

El incremento de la criminalidad violenta y el estado de alarma pública que ésta suscita, fomenta una diversidad de sentidos e interpretaciones de la noción de seguridad.

Esta noción se ve sometida a una doble dimensión: por una parte, la dimensión objetiva que contempla los hechos de violencia conocidos y, por otra parte, la dimensión subjetiva, expresada en las vivencias y sentimientos personales. Esta última tiene un peso muy importante en la configuración del fenómeno de la percepción de la seguridad y de su representación social. Precisamente, la

población realiza una construcción imaginaria de su vivencia respecto al estado de seguridad y “... depende más del campo de sus experiencias personales, directas o indirectas que pueda tener en torno de una posible victimización, que de la realidad de un entorno concreto.” Así las cosas, uno de los problemas más sentidos por la población, según las encuestas de opinión, sería el de la inseguridad y concretamente el miedo a la delincuencia.

Esta percepción se ha convertido en un problema en sí mismo no sólo por la posibilidad de constituirse en un fuerte obstáculo para la convivencia pacífica y la solidaridad ciudadana, sino por su capacidad de generar una espiral de violencia, ya que el temor hace que la población pida mayor represión y justifique los excesos e ignore la importancia del respeto a los derechos humanos y a la gobernabilidad democrática.

Desde una óptica similar señala Kaminsky: ...un problema reside en que este miedo masivo, el temor a la criminalidad, es a la vez fuente de otra criminalidad. Se trata de una esfera de ilegalidad legitimada de las legalidades de la ciudadanía asediada por sentimientos asociados a la victimización social. Un convite al crimen potencial para conjurar la potencialidad criminal, un crimen fundado en el miedo al crimen, una aterrizante fuente de peligrosidad expandida, expansiva.

Este tipo de afirmaciones son las que nos interesan problematizar en el transcurso de esta investigación: ¿Son los ciudadanos, en nuestro caso los jóvenes, partidarios de medidas ultra represivas contra la delincuencia?, ¿Efectivamente el problema más sentido por la población es el de la inseguridad?, ¿Cuál sería la correspondencia entre la dimensión subjetiva, con sus sentimientos de miedo, y la dimensión objetiva del incremento de la criminalidad violenta urbana?

Para responder a estos interrogantes debemos considerar que el concepto de seguridad es una noción “vacía” en el sentido de que “su significado depende del imaginario que poseen de ella grupos sociales, como vecinos, profesionales, militares, empresarios, padres de familia. Cada uno tiene un concepto de seguridad no necesariamente similar. Dicho concepto es complejo, por cuanto la seguridad como respuesta a la inseguridad debe considerar diferencias de género, de tipos de delitos, de edad, estatus económico, lugar de residencia, y también de conductas ‘indeseables’ denominadas incivildades. Esta noción pretende problematizar aquellas afirmaciones que atribuyen que el estado de la opinión pública es unilateralmente favorable a la “mano dura”. El consenso poblacional no es estable, unilateral y fácilmente contable por los discursos estigmatizantes. Existen ambigüedades, contra tendencias y reflujos en estos procesos. “Si bien la opinión pública por momentos puede ser atraída por la idea de una mano dura que discipline y dé seguridad, este consenso no es estable ya que la ciudadanía percibe los procesos de corrupción y degradación institucional de quienes la proponen.”

De este modo, la esfera subjetiva está en el centro de las motivaciones que provocan la percepción de inseguridad en los ciudadanos. De acuerdo con González Placencia la inseguridad: ...no está referida a un estado de cosas —a la distribución de las tendencias del delito, por ejemplo— sino a una variable por entero subjetiva que señala más bien una apreciación simbólica del estado en que las personas creen que están las cosas(.) la constatación de que la experiencia indirecta de victimización pesa más en el temor al delito que el hecho mismo de haber sufrido en carne propia un evento de esta naturaleza constituye el argumento más importante.

En otras palabras, más delito no necesariamente implica mayor percepción de inseguridad en la gente ya que en la construcción de la misma intervienen un conjunto de factores subjetivos e intersubjetivos. Así, la inseguridad no equivale a frecuencia delictiva, no tiene que ver con la cifra oficial de los detenidos, presos o con actos concretos de jueces, sino que éstos son elementos que irán configurando el discurso. La inseguridad es un discurso que se alimenta de diversas fuentes.

Esto quedó claramente ejemplificado con las repercusiones mediáticas en torno a la marcha en demanda de mayor seguridad que se realizó el 27 de junio de 2004 en la Ciudad de México. Dicho acontecimiento fue detonado por la muerte de una joven estudiante y tuvo una amplia cobertura de los medios de comunicación. Esta movilización desencadenó la oportunidad para experimentar una suerte de catarsis colectiva que concluyó con una propuesta de políticas públicas para el combate contra la inseguridad. Sin embargo, a juicio de González Placencia: “el control de los efectos políticos de la marcha fue monopolizado por dos organizaciones, que en realidad fueron las responsables de la propuesta y cuya visión del problema es sumamente represiva. No obstante, ello y a pesar de que había otras aproximaciones al tema, los medios de comunicación se centraron en la de los grupos que al final, quiérase o no, lideraron la marcha...” En este contexto, para el autor:

“incluso los llamados a la pena de muerte cumplieron un papel como indicadores de la magnitud del hartazgo enraizado en numerosas familias de la capital del país.” Por otra parte, se dio un debate que polarizó la discusión pública, dividiendo a los actores sociales involucrados entre los que estaban a favor de la marcha y quienes estaban en contra. Siendo colocados éstos últimos en una posición aparentemente no solidaria con las víctimas, quedando como “defensores de delincuentes”.

Para este analista, un grupo específico de la sociedad civil se extralimitó ya que pretendió llevar su participación al grado de incidir de manera directa en el control de la criminalidad, a través de la presión para que se incorporaran a la ley sus propuestas y las pongan en marcha. En tal sentido, el problema no radicó en la presión que ejerció este grupo sino en las condiciones que privilegiaron que esa voz sea la que se escuchara y en la naturaleza represiva de sus propuestas. En suma, el gobierno federal pareció no reaccionar al reto de la criminalidad, sino a la demanda de quienes capitalizaron las consecuencias políticas de la manifestación. “Así, la orientación autoritaria y represiva que constituye el sino de la propuesta aparece como la única ‘validada’, en la medida en la que se supone sostenida por la aparente representatividad de los manifestantes.”

Vivir la Inseguridad en la Ciudad de México

Saúl Gutiérrez Lozano¹

En la década de 1990 los actos delictivos crecieron sustancialmente en la ciudad de México. De acuerdo con los estudios más recientes realizados por el Banco Mundial¹ y las estadísticas ofrecidas por la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal², los días más violentos en la historia reciente de nuestro país estuvieron entre los años de 1993 a 1995. Todos los estudios de seguimiento han mostrado que durante el año de 1995 se produjeron en la Ciudad de México más delitos que en ningún otro. Según los datos oficiales de la PGJDF entre 1990 y 1994, las cifras de crímenes aumentaron en un 40% global. Pero sólo en 1995 hubo un aumento del orden del 45%, es decir, pasamos de registrar 180,000 delitos en 1994 a 252, 000 en 1995.

El caso que nítidamente refleja este cambio contundente es el robo de vehículos, pues pasó de 80.39 vehículos robados al día en 1994 a 154.79 en 1995, aunque para los siguientes años se estabilizó en 160 vehículos robados y, en los últimos dos años, las cifras tendieron a bajar. Sin embargo,

si los datos sobre el robo de coches se comparan con los datos del robo a transeúntes, encontramos que, si bien la cantidad de asaltos a transeúntes no subió de manera tan abrupta de 1993 a 1995, sí se ha mantenido de forma ascendente. En 1993 se reportaban 35.48 robos al día y en 1999 se reportaron 100 robos diarios más³. Sin duda este crecimiento en el número de actos delictivos ha contribuido significativamente al sentido de vulnerabilidad y zozobra en la que mucha gente de la ciudad de México dice vivir.

No obstante, a decir del gobierno capitalino, los programas públicos para enfrentar a la delincuencia criminal han dado los resultados esperados. De acuerdo a las cifras proporcionadas por la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal la incidencia delictiva en los últimos 10 años ha disminuido sensiblemente al pasar de 700.09 delitos en promedio en 1993 a 622.50 en el año de 1999. Con base en esas cifras, las autoridades han expresado que la ciudad de México es menos insegura que hace diez años.

Una de las consecuencias visibles ha sido la disputa entre el gobierno capitalino y un grupo importante de ciudadanos cuya voz forma parte de la opinión pública, sobre si la ciudad de México es menos o más insegura. Esta discusión que en momentos adquiere visos de una confrontación política, es un signo que nos alerta sobre el hecho de que la inseguridad parece no limitarse a la comisión de actos delictivos, los cuales forman parte de los índices estadísticos. Por el contrario, en la medida que un número significativo de personas de origen socio-económico muy diverso sigan afirmando contundentemente que la ciudad de México no es segura, parecería entonces que el fenómeno de la inseguridad es muchos más complejo de lo que comúnmente se piensa. ¿Por qué muchos habitantes de la ciudad declaran abiertamente que la inseguridad es un problema no resuelto a pesar de que las autoridades afirman por otra parte que los actos delictivos están a la baja o se mantienen en número estables?

En el caso que me ocupa, presentaré una respuesta provisional.

sobre participación ciudadana, un grupo de investigación se propuso examinar en detalle el escenario donde ciertos comités vecinales de Coapa actuaban con el objetivo de incentivar la participación vecinal, así como poner atención en las prácticas institucionales y políticas que vinculaban a esos comités con las autoridades de la delegación Tlalpan.

La dinámica de nuestra investigación, cuya base fue un grupo de entrevistas no estructuradas y el trabajo etnográfico trajo a un primer plano el tema de la inseguridad. Consecuentemente, decidimos identificar los distintos esquemas discursivos mediante los cuales esos vecinos definieron en qué consistía la inseguridad, describir las acciones emprendidas por los residentes de las diversas colonias ubicadas en Coapa con el objetivo de contener los asaltos y, en general, cualquier acto delictivo y establecer las consecuencias no previstas de ese tipo de acción vecinal ejercitada como respuesta precisamente a la inseguridad tal como fue definida por los actores.

En nuestra propuesta, hubimos convenido no convertir a los procedimientos matemáticos o estadísticos en el eje que coordinara nuestro trabajo. En cambio, nos centramos en la vida de la

1 Gutiérrez Lozano, Saúl. Vivir la inseguridad en la Ciudad de México. Universidad Autónoma Metropolitana. En: Revista El cotidiano. Vol. XXI. No. 135, enero-febrero del 2006. Págs. 18-29

gente, en las experiencias que son expresadas mediante historias, narraciones. En cierto modo, nuestro interés por la historia de la gente es un interés por el orden y el significado que estructuran y dan sentido a la experiencia de los actores involucrados en diferentes tipos de acción. En palabras de Jerome Bruner⁷: “Una psicología [para nosotros una sociología] sensible a la cultura... está y debe estar basada no sólo en lo que hace la gente, sino también en lo que dicen que los llevó a hacer lo que hicieron. También se ocupa de lo que la gente dice que han hecho los otros y por qué. Y, Por encima de todo, se ocupa de cómo dice la gente que es su mundo”.

Cuando los participantes en este estudio hacen alusión a la inseguridad se refieren no sólo a la incidencia delictiva sino también a otros aspectos tales como la debilidad institucional y a cierta clase de sociabilidad prevaleciente en algunas zonas del Distrito Federal. Si esta tesis fuese correcta, las acciones que se emprendan en contra de la inseguridad no deberían limitarse a más policía en las calles, a un endurecimiento en las penas que castigan el robo y el delito o, en su caso, impulsar programas que palien la injusta distribución la riqueza. Además de todo ello, se tendría que tomar en consideración el tipo de sociabilidad que los habitantes de la ciudad de México practican y el sistema de relaciones que incluye tanto a esos habitantes como a ciertas instituciones.



La construcción del temor

La cifra de los delitos que se cometen es el parámetro con el que se mide la inseguridad en la ciudad de México. El objetivo principal de los responsables de enfrentar a las bandas o personas asociadas con la delincuencia es reducir el número de delitos que se ejecutan. No obstante, las dudas que manifiesta sobre la veracidad de los datos, afirman que el número de delitos registrados por la Procuraduría descendió, pasando de 255,000 de 1997 a 238,000 en 1998; cayendo hasta 177,000 en el año 2000. Si bien la actividad delictiva dista mucho de ser un problema solucionado, para el gobierno la ciudad de México es menos insegura en la medida que las estadísticas reflejan una disminución de delitos cometidos.

Para muchas personas, en contraste, la inseguridad es un problema que se ha agudizado en los últimos años.

En efecto, mientras las autoridades expresan abiertamente que la ciudad de México es más segura que hace algunos años un grupo de ciudadanos argumenta exactamente lo contrario: que la inseguridad hace casi imposible la vida en la ciudad. Esta contradicción se ha querido disolver estableciendo una distinción de carácter socio-psicológico: actividad delictiva-percepción del delito. La perpetración del delito es lo que se supone está registrado en las estadísticas y constituye la realidad objetiva. Para las autoridades, estos actos o prácticas delictivas son la base del fenómeno inseguridad-seguridad. Por otra parte, la percepción del delito se supone que es la traducción, la elaboración cognitiva de la ejecución del delito, elaboración que, por su naturaleza personal, tiende a la distorsión y sesgo de la realidad objetiva. Este plano de elaboración cognitiva es la base de lo que se nombra como realidad subjetiva. Así, parte de la opinión pública y las autoridades haciendo eco a esta distinción considera que es pertinente disminuir tanto la incidencia delictiva como modificar la percepción que la gente tiene sobre el delito, aunque nunca se pone en claro cómo intervenir en el plano social e institucional con el objetivo de anular el sesgo o distorsión asociado a la percepción del delito.

El fenómeno parece, sin embargo, mucho más complejo de lo que insinúa esa distinción. Mientras para las autoridades y algunos analistas la medición de la inseguridad se realiza mediante el número de actos delictivos perpetrados para algunas personas la dicotomía victimario- víctima se extiende más allá de la comisión del delito. Haber sido víctima de un delito coloca a la gente en una posición social desde la cual se interpreta el fenómeno de la inseguridad. Esa posición social está sobre determinada por el miedo, la ansiedad, el temor y zozobra. Y es precisamente desde esta posición que se construye una perspectiva que sirve de base para evaluar y valorar los acontecimientos de la vida cotidiana en los que se encuentran involucrados las personas que han sido víctimas de un delito.

Es importante, en consecuencia, indagar lo qué significa ser la víctima de un delito para las personas que lo han padecido dar cuenta de cómo desde esa posición definida por temores o miedos se interpreta el fenómeno de la inseguridad. Al contrario de lo que una estadística sobre incidencia delictiva pudiera reflejar (en realidad estamos obligados a decir lo que se interpreta de los datos estadísticos), para las víctimas el ataque sufrido no se termina en el momento que el agresor ha cometido su fechoría. Los efectos posteriores a la ejecución del delito gravitan con una fuerza enorme al grado de que son de facto una continuación y una parte constituyente del delito.

Más allá de si el asalto (a transeúnte, conductor de un coche o casa habitación) se efectuó con agresión verbal o física, las personas evalúan su experiencia de víctimas en función de los efectos que se derivan del acto delictivo. Conviene, por tanto, considerar que el estudio de la violencia desde la perspectiva de la víctima implica un acercamiento que comprenda no sólo el ámbito de victimización efectiva, sino también, el sentimiento de aprehensión o preocupación que experimenta cotidianamente una población, ante la expectativa de vivir un encuentro de asalto donde se sufran agresiones personales, el desprendimiento de bienes bajo amenaza o la muerte misma.

En este sentido, lo que impresiona de la cita es cómo la declarante subraya las repercusiones en el ritmo y estilo de su vida cotidiana. El miedo, el temor, la ansiedad ahora son parte del marco mediante el cual se vive la cotidianidad. Aparecen y se desarrollan nuevas actividades con el objetivo de permanecer alerta, de escudriñar y poner en el plano de la conciencia cualquier objeto o persona que pudieran alertar sobre un potencial asalto o robo. Así, ser víctima de un delito parece no agotarse en la ejecución del acto delictivo sino es un estado que afecta de manera sensible la vida de la gente. En otras palabras: mientras que para distintos grupos (incluyendo al gobierno de la ciudad de México) la inseguridad consiste, principalmente, en la ejecución de delitos, para los agraviados la “experiencia de ser víctima de un delito” incluye aspectos que no son registrados por los números que aparecen en las estadísticas. Hay una distinción que se puede registrar en ese trabajo: el cáncer como enfermedad y el cáncer como experiencia. Dependiendo de la ruta crítica de la enfermedad (el tipo de medicamentos empleados y sus efectos colaterales, el uso de la quimioterapia, el recurrir a la medicina alternativa o no, etcétera.) la gente aquejada por el cáncer tendrá ‘una experiencia’ de esa enfermedad que no necesariamente coincide con la concepción ‘de cáncer’ (un concepto que denota un proceso desordenado de reproducción celular) con la cual podrían estar comprometidos los médicos. Del mismo modo, la ‘experiencia de ser víctima de un delito’ no se reduce al registro de un acto delictivo. Sufrir un robo o ser víctima de un secuestro tiene efectos de desestabilización sobre la vida de la gente.

Quizás esta situación está inmejorablemente ilustrada con la siguiente declaración de una

de nuestras entrevistadas: Cuando entraron a mi casa y se llevaron distintos objetos, también se robaron nuestra tranquilidad. Para quienes fueron víctimas de un delito ahora muchas de sus actividades están mediadas por el miedo y la precaución, las cuales llevan en muchas ocasiones a la gente a involucrarse, como lo describiré en detalle líneas abajo, llaman una sociabilidad vigilante. Una forma de interacción social que tiende a privatizar los espacios públicos y que concibe a los otros como potenciales perpetradores de delitos.

La ineficacia de las instituciones y la experiencia del delito

Es un hecho corriente asegurar que un número importante de las personas que han sido víctimas no denuncia el delito ante las autoridades correspondientes. Los argumentos son bien conocidos: levantar una denuncia es tiempo perdido; no hay solución a nuestra demanda; los procedimientos administrativos y penales son muy lentos”, etcétera. Estas frases trilladas que repiten el lugar común¹⁴ sirven para generar las condiciones deontológicas para justificar el que la gente no hace lo que debería, en términos del procedimiento de persecución de un delito, de hacer: levantar una denuncia. Al mismo tiempo, también, ese lugar común refleja un problema aún endémico en nuestro país: debilidad institucional.

Al explicar los rasgos que definen al Estado periférico, Carlos Vilas describe dos de las condiciones sobre las que aquél se edifica. Primero, como cualquier Estado-nación, éste implica una forma de dominio junto con el cual aparecen mecanismos que proveen de legitimidad a esa forma de dominación. Segundo, ese Estado-nación se articula a y con un conjunto particular de relaciones sociales. Con respecto a este último tema, Vilas enfatiza que el Estado periférico no sólo convive sino se fortalece con prácticas de corte patrimonialistas, clientelares, de patronazgo, etcétera. La combinación de estas prácticas formales e informales mantiene al Estado en una tensión cuyo resultado, a decir de Carlos Vilas, es una combinación de poder y debilidad: Poder, en el sentido de que la penetración de las agencias y mecanismos de socialización tiene siempre una dimensión fuerte de imposición, y en el sentido de que el ingrediente Coactivo de la organización estatal debe mantenerse permanentemente actualizado para garantizar que las tensiones cruzadas de su compleja base social no llegarán al punto de la disolución del cuerpo político. Debilidad, porque la propia heterogeneidad y los intereses contrapuestos del cuerpo social hacen extremadamente frágil el logro de un consenso básico y la dotación de una mínima legitimidad al poder político, sus aparatos y sus funcionarios; vale decir, la conversión del poder en autoridad.

Hoy más que nunca, con una ciudad que ha literalmente sufrido un crecimiento demográfico impresionante, el cual, a su vez, favorece las violaciones al reglamento del uso de suelos, el desequilibrio ecológico y, no menos importante, que promueve la transformación de los patrones de relación entre los habitantes, es ahora, entonces, que se expresa abiertamente la debilidad del Estado periférico propio de nuestro país. La transformación del poder en autoridad que, en el fondo, es un asunto de legitimidad, no es un hecho consumado, pero sí un proceso constantemente puesto en tela de juicio. En el contexto de la inseguridad, un grupo de ciudadanos sencillamente pone entredicho el orden institucional en la medida que impugna el trabajo de las autoridades encargadas de administrar justicia. La organización Rescatemos México, advirtió que ese organismo asistirá a la conferencia nacional de Procuradores de Justicia para “exigir a los titulares del Ministerio Público que cumplan con sus promesas y termine por limpiar sus instituciones porque si no, no van a tener credibilidad y no vamos a ir a denunciar delitos.

No es poco frecuente, entonces, que la relación entre las víctimas de un delito y las instituciones sea conflictiva, una relación signada por la desconfianza, la incredulidad, la descalificación, y no en pocas ocasiones, la simulación.

Nuestros entrevistados y entrevistadas al justificar el por qué no presentaban la denuncia del delito ante el Ministerio Público reprodujeron el siguiente patrón discursivo. Y como ya mencioné, ese patrón pone en primer plano la incompetencia de las autoridades para atender a las personas que han sido víctimas de un delito.

Han tratado este aspecto de la ineficiencia de las instituciones encargadas de hacer frente a los problemas de violencia y actos delictivos. La pobre atención y resultados que ofrecen las instituciones encargadas de impartir justicia se han convertido en el argumento recurrente y trillado para justificar el que no se denuncie un delito. Sin embargo, no se ha explorado suficientemente cómo repercute la desconfianza hacia las autoridades sobre la condición de ser víctima de un acto criminal.

Las víctimas que se resisten a denunciar debido a que desconfían de las instituciones, ahora quedan aisladas y cuentan únicamente con sus propios recursos para dar sentido y enfrentar los efectos y secuelas derivados de la actividad delictiva. Al no encontrar mediación institucional efectiva, las víctimas se ven a sí mismas como si estuviesen a la deriva. Lejos de brindar un soporte legal y respaldo moral, el sistema de justicia y policial se convierten en un referente más que alimenta el miedo y la desconfianza de la gente. La respuesta cuyo contenido enfatiza que no se denuncia debido a la ineficiencia y debilidad institucional, como escribí líneas arriba, no sólo es un lugar común, sino que refleja una erosión de las instituciones la cual contribuye a hacer más sonoros los efectos negativos de la acción delictiva. La desconfianza hacia las autoridades que están relacionadas con la administración de justicia contribuye a fortalecer el miedo y la vulnerabilidad que un sector importante de la población siente. Así, la experiencia de ser víctima de un delito no sólo incorpora la zozobra y el miedo resultados de las acciones delictivas sino también la debilidad e ineficiencia de las instituciones.

En este sentido, la forma como se han conjugado la experiencia de ser víctima y sus efectos perturbadores y la debilidad de las instituciones que administran justicia ha ayudado sin lugar a dudas a la creación de la semántica del miedo, una forma de construir la realidad que no hace referencia únicamente a los sucesos violentos o criminales pero que integra todo un sistema de prácticas sociales mediadas institucionalmente, así como a las deplorables consecuencias de la violencia criminal.

A partir de este bosquejo, se podría establecer que la cuestión de la inseguridad es un fenómeno complejo que puede ser más o menos definido por una posición social que coloca a ciertas personas en un terreno de vulnerabilidad. La interpretación de que ser habitante de la ciudad de México es ser vulnerable se ha incorporado a la vida cotidiana provocando que las condiciones en las que muchas personas desarrollan sus actividades sean de incertidumbre, estado de cosas que impide un mínimo de estabilidad o rutinización indispensable para la vida cotidiana.

De acuerdo a esta declaración, se encuentra disponible un repertorio interpretativo para organizar la experiencia de la gente, una narración para interpretar y poner el acento en el hecho de que en la vida aparece un horizonte indeterminado, sin referentes sólidos y a la vista. La fuerza de su expresión se encuentra en la frase nosotros salimos con la bendición de Dios. Con estas palabras la declarante transmite la idea de que ella no tiene la certeza de qué sucederá en cualquier situación. Y no es cosa del otro mundo imaginar las dificultades de vivir en una situación donde la gente se siente expuesta, frágil, vulnerable frente a acontecimientos que son catalogados como poco previsibles.

En resumen, parece ser que alrededor del crimen y la violencia se produce un conjunto de acontecimientos que terminan interpretándose como elementos que inducen temor y vulnerabilidad. No saber con certeza qué sucederá en la rutina de la vida diaria produce precisamente esa percepción de que la ciudad es insegura. Si la gente se interroga continuamente sobre el futuro significa que evalúa su vida como un horizonte indeterminado, sin, por esa razón, saber cómo actuar y hacerle frente a los diversos escenarios de la vida social propios de una ciudad como la de México.

Lo que hace la gente frente a la inseguridad

Que algunos ciudadanos interpreten que el entorno social no ofrece garantías para vivir una vida sin sobresaltos y angustia no significa de ningún modo que esas personas no respondan a la situación en la que ellas viven. Sin bien pareciera que hay una queja permanente que pone en primer lugar el discurso de la víctima, es decir, la figura de un(a) ciudadano(a) indefenso(a) que difícilmente puede concebir medidas para atemperar la incertidumbre asociada con la inseguridad; es decir, un actor al que le urge expresar su sufrimiento y pasividad, es verdad también que esa gente no se presenta siempre como víctimas, sino como personas harto capaces de actuar. Por supuesto, la clase de acción que la gente desarrolla adquiere características propias de acuerdo a los recursos ideológicos y culturales que los actores tienen a su mano.

Para comprender mejor la acción ciudadana se debería incluir en la fotografía de la inseguridad los recursos disponibles con los cuales se articula y se coordina las acciones que un sector de la población ha puesto en marcha para hacer frente a la inseguridad.

En particular, deseo describir la forma como se organizó la acción vecinal de algunos habitantes de la zona de Coapa. Me interesa poner de manifiesto cómo la atomización o fractura de las

relaciones vecinales es el marco de referencia para entender la dimensión y el significado de las acciones vecinales para enfrentar el problema de la inseguridad. Mi interpretación sobre la respuesta de los vecinos de Coapa tiene como base las actividades que los comités vecinales desarrollaron para incentivar la participación ciudadana.

Hay que recordar que con la aprobación de la Ley de Participación Ciudadana por la Asamblea Legislativa en 1999 se creó la figura de comité vecinal. Concebido como un mecanismo que mediara entre los vecinos y el gobierno; al comité se le asignó la difícil empresa de incentivar la participación vecinal en los asuntos públicos. Se consideró que en la medida que se involucrara en la gestión y solución de problemas relacionados con los servicios públicos el comité podría generar las condiciones idóneas para estimular la participación ciudadana. De este modo, el 4 de julio de 1999 se efectuaron elecciones en la ciudad de México para conformar los comités vecinales. Como se sabe, aproximadamente el 10 % de los empadronados sufragó. La crisis de legitimidad (escasa votación) bajo la que nacieron los comités explica, en parte, el terrible fracaso precisamente de articular la participación ciudadana, tarea que tenían encomendada los comités.

Como sea, el testimonio que nos brindaron los comités que se reunieron con nosotros pone de manifiesto las dificultades para involucrar a los vecinos en los problemas que afectaban a algunas colonias de Coapa. Como ya mencioné, se partió del supuesto de que la gente vería un incentivo en el hecho de que el comité sería un intermediario para solucionar los problemas que afectan de forma inmediata a los vecinos (inseguridad, iluminación pública, poda de árboles, la regulación de uso de suelo, suministro de agua, encarpetado de calles, etcétera). El resultado no fue, sin embargo, que los vecinos se agruparan y enfrentaran los problemas de la comunidad, sino que el papel de los comités vecinales se redujo drásticamente a la canalización de las quejas, se convirtieron en receptáculos de la amargura e irritación de todos aquellos vecinos que conocían tanto de la existencia del comité como las apremiantes carencias de servicios públicos en la comunidad. Lejos de incentivar la participación ciudadana, los comités vecinales rápidamente adquirieron toda la responsabilidad para gestionar servicios públicos mientras los vecinos esperaban en ocasiones impacientemente la poda de árboles, la vigilancia policial en las calles, la reposición de lámparas del alumbrado público, etcétera. La acción de los comités vecinales contribuyó a la atomización vecinal. La gente hubo delegado toda la responsabilidad en el comité vecinal respecto a la gestión de recursos y servicios públicos.

El fracaso se explica, en parte, también debido a la presunción de que el trabajo de gestoría por parte del comité vecinal animaría a los vecinos a interesarse por los problemas que aquejan a su barrio o colonia. No hubo tal cosa. En el caso de la zona de Coapa, la gestión de servicios urbanos no fue un dispositivo para aglutinar a los vecinos. En estas colonias, la gente usaba parte de sus recursos económicos como una alternativa para resolver los problemas de servicios públicos, así como los de seguridad.

Esta decisión deliberada de invertir recursos económicos en aras de resolver problemas, tiene como una de sus consecuencias el repliegue de los vecinos. Ya no es más una experiencia deseable y significativa el trabajo colectivo, actividad ésta que saca a los vecinos de la casa y los pone en relación directa entre sí. El resultado es una especie de aislamiento. Con la riqueza caen una a una las cadenas sociales, el individuo liberado se encuentra desnudo, disponible y solo, y no es la muchedumbre anónima e indiferenciada en la que está perdido quien acudirá en su ayuda. Mientras que un edificio popular de los arrabales napolitanos constituye una especie de pueblo vertical donde todo el mundo es conocido, localizado, vigilado también, pero también rodeado, apoyado, donde se vive con todas las puertas abiertas, donde comen unos en casa de otros, los habitantes de un edificio llamado de 'gran lujo' en el distrito 16 de París se atrincheran en una discreción endomingada.

Con esta breve descripción quise poner en perspectiva el tema de la participación vecinal ya que ésta provee el contexto dentro del cual los habitantes de algunas colonias de Coapa pusieron en marcha una serie de medidas y acciones para enfrentar el problema de inseguridad que se vivía (vive) en esa zona. Paso, entonces, a desarrollar brevemente el tema.

Una de las acciones más extendidas en las colonias de Coapa es el cierre de las calles. Colocando puertas, plumas o casetas, los vecinos han decidido establecer medidas de restricción sobre quienes entran en un determinado barrio o colonia. Mediante una especie de garita resguardada por un vigilante se procura, por ejemplo, el corte o la interrupción del flujo de personas y coches hacia el barrio, intentando de este modo controlar la presencia de extraños dentro de la

colonia. Se supone que con estas medidas se establecen condiciones que desincentivan los delitos y por tanto la inseguridad.

Así, aunado al cierre de calles, aparecen también los vigilantes, regularmente personas que son reclutadas por agencias de seguridad privada. Estos vigilantes son los encargados de supervisar quiénes tienen derecho a entrar a la colonia y quiénes no. Al mismo tiempo, estos vigilantes se encargan de hacer rondines con el objetivo de prevenir la consumación de algún delito o, en su caso, apoyan a quien está siendo o fue víctima de algún maleante.

Con casetas, rejas y personal de vigilancia los vecinos de Coapa no sólo instrumentaron una medida para detener los actos delictivos dentro de la colonia sino también han fortalecido un sistema de diferenciación social. Se supone que regulando la entrada a la colonia o barrio los extraños o ajenos a la comunidad quedan fuera, del otro lado de la reja, mientras que los vecinos, los residentes del lugar quedan adentro. Estos últimos, por el hecho mismo de cruzar el umbral, adquieren una identidad no problemática: son personas que, potencialmente, no representan ningún riesgo para los habitantes de la zona. En otras palabras: cerrar las calles es un acto para asegurarse que el que está ubicado “adentro” no es un extraño sino un vecino, una persona en quien se puede confiar. Mediante esta idea de reconocer al otro, de identificarlo como parte de la comunidad, se recupera parte de la certeza que se ha perdido. Un vecino será, en un principio, un aliado, una persona en quien confiar.

El colocar una barrera, como ya he mencionado, es una forma de hacer una distinción social entre los de adentro y los de afuera. A esta distinción le acompaña una evaluación moral. Los de adentro son vecinos y forman parte de la colonia. El de afuera es una persona lejana cuyas intenciones o deseos no son susceptibles de ser conocidos. El otro, el de afuera, es una persona en quien no se puede confiar. Y si bien una de las características de las grandes ciudades es el anonimato y el desconocimiento del otro, pues es casi imposible que la gente conozca la identidad de cada una de las personas que están a su alrededor, también es posible hacer una distinción entre el extraño como parte de la comunidad y el extraño como extranjero. Se menciona que es posible distinguir entre dos clases de extraños. El extraño como desconocido, pero no como forastero o una persona ajena a la comunidad. Por otra parte, a la gente se le puede clasificar como desconocidas, forasteras que no pertenece a una comunidad en específico. El cierre de calles propicia que, por un lado, el vecino que paga su cuota, el habitante que está ubicado adentro se le clasifique como un desconocido, pero no alguien ajeno a la comunidad; como a un otro que no se mira con desconfianza, y por el otro lado, a las personas que quedan fuera de la reja se les considere ante todo como ajenas, fuera de la comunidad y con frecuencia se les mira con recelo como se le mira al inmigrante o el extranjero. Es decir, la acción vecinal de cerrar calles tiende a reforzar una concepción del otro que está estrechamente asociada a la vulnerabilidad de estar expuesto a la violencia criminal: el otro representa un peligro, una amenaza.

La acción de cerrar calles ha contribuido, entonces, a la confirmación y propalación de la noción de inseguridad. Si bien, de acuerdo a las declaraciones de nuestros entrevistados, hombres y mujeres, colocar rejas y contratar vigilancia privada ha disminuido el delito, esas acciones son también un mecanismo para imponer un orden mínimo en las relaciones sociales dentro de las colonias. El punto relevante es que ese orden descansa sobre una sociabilidad que concibe al otro como una amenaza latente. Como bien lo expresó una de las personas a quien se entrevistó: todo mundo es un extraño hasta que pruebe lo contrario. Así, el afuera y el otro como un riesgo constituyen ambos un plano social caracterizado por el desorden y el peligro, el terreno propicio para victimar a la gente.

Y es precisamente esa dinámica que delinea el adentro-afuera la que fortalece la sociabilidad vigilante, ésa que promueve la figura del otro como un riesgo y una amenaza latentes y, por esa razón, contribuye a la producción de la “semántica del miedo”, al crecimiento del “magma de inseguridad” que mina cualquier intento de establecer un contexto que proporcione las condiciones para el desarrollo de la vida cotidiana.

Jerome Bruner encontró un esquema discursivo que se repetía en las historias que contaban los miembros de una familia de ascendencia italiana viviendo en Estados Unidos. Ese repertorio discursivo reproducía la dualidad adentro-afuera, un adentro representado por la familia y su dinámica y un afuera, personificado por la calle, anónimo y frío, lleno de riesgos latentes. Es, parece, el mismo esquema que le da sentido a la acción de cerrar las calles.

El restablecimiento de la certidumbre

Aparece ahora con cierta transparencia que el colocar rejas no obedece exclusivamente al propósito de trazar una distinción entre un segmento social que tiene la capacidad de combatir la inseguridad con sus propios recursos, por un lado, y otro segmento de la población cuya posición socio-económica no le permite cerrar calles y contratar vigilancia privada, por el otro. Es decir, la lógica del cierre de calles no obedece del todo al propósito de fragmentar la ciudad en función de la estructura económica. Si se acepta la hipótesis de que la zozobra, el miedo y la clasificación del otro como una amenaza forman parte del tema de la inseguridad, el cierre de las calles es entonces un recurso para recuperar o restablecer ciertas condiciones las cuales proporciona un cierto orden y certeza. En otras palabras: la privatización de espacios comunes es una vía para recuperar un lugar, un territorio y, principalmente, para establecer un orden social que contrasta con el desorden y los peligros del otro lado de las rejas. Como ya se mencionó, ese espacio privatizado presenta ciertas similitudes en relación con la casa o la familia: los vecinos son personas conocidas o si no por lo menos son extraños que pertenecen a la comunidad. Y así, cualquier vecino puede moverse sin pensar que el otro es un potencial agresor, sin preguntarse si en la siguiente calle puede suceder algo inesperado y confiando que los policías privados son un apoyo institucional en el caso que se presente algún problema. En suma, se construye certeza y certidumbre.

Así, con el cierre de calle se marcan límites y se recupera un espacio. Se indica que adentro se encuentra el orden, lo predecible, quedando del otro lado el desorden, lo incontrolable. Las rejas se convierten en la frontera que designa claramente de qué lado queda el orden y el desorden. No es raro entonces que la gente exprese que, una vez cruzando las rejas para acceder a su domicilio, se sientan aliviadas o, para decirlo con menos ambigüedad, las personas se sienten seguras, salvadas de los peligros que se acechan allá afuera.



Refiriéndose a los efectos perjudiciales el equivalente de las rejas o casetas de la ciudad de México) en Caracas, Venezuela, llaman la sociabilidad vigilante se deriva precisamente de la privatización del espacio público, esto es, del cierre de calles y vías de circulación. Desde entonces, la doble dinámica societal por la que, de un lado, se constituye el magma de la inseguridad que parece abarcarlo todo y, por el otro, se privatiza el uso ciudadano de los espacios públicos de las

zonas donde habitan las clases pudientes, se han correspondido entre sí, sin que prácticamente haya podido mediar hasta ahora ninguna aprehensión razonada, pragmática, civil o ciudadana del problema. Quizás lo que los autores pasan por alto es precisamente que el cierre de calles es una acción vecinal que está en función precisamente del desarrollo de la organización ciudadana de un país o ciudad. El cerrar las calles es una forma de actuar de los vecinos que, en el caso de la Ciudad de México, es un recurso social y político a la mano. En una zona como Coapa, donde la participación vecinal se reduce al pago de cuotas y a la exigencia de que el comité vecinal debe resolver los problemas que aquejan a la colonia, la acción ciudadana se manifiesta en el cierre de calles, uno de cuyos efectos, y no el menor, es la emergencia de un espacio, en medio de la vorágine en la que se encuentra sumergida la ciudad, que le asegura a esos habitantes un mínimo de certeza.

La desarticulación vecinal

En la medida, sin embargo, en que los habitantes de esta ciudad opten por la privatización de los espacios o el atrincheramiento, la consecuencia más visible podría ser que viviremos en una urbe fragmentada. En efecto, el cierre de calle es un mecanismo que prohija la consolidación de esa sociabilidad vigilante, ésa que mira al otro como un extraño cuya peligrosidad está latente, y promueve la fractura y la atomización social. En medio del torrente propio de la ciudad, es por demás curioso cómo organizan las personas su relación con aquellos otros que no son reconocidos como miembros de la comunidad (calle, colonia o barrio). Como ya se mencionó, la relación se diseña catalogando a unos como los de adentro en contraposición a otros considerados como los de afuera. A estos últimos se les considera regularmente como los distintos, los diferentes y opuestos. A cambio, los vecinos establecen un orden social que les permite sentir seguridad dentro de sus colonias.

En términos de la participación vecinal, no obstante, el colocar las rejas o puertas para cerrar las calles ha propiciado el efecto contrario que los comités vecinales de la zona de Coapa intentaron buscar: la participación ciudadana. Una vez que se cumplió con el objetivo de cerrar el paso a ciertas colonias, los vecinos, con relativa tranquilidad, volvieron a casa. La participación de los vecinos se redujo ahora únicamente a cubrir la cuota para pagar el mantenimiento de las rejas y el servicio de vigilancia privada.

La acción vecinal de cerrar las calles proporcionó cierta seguridad a costa de sacrificar una participación ciudadana activa. Tal como he descrito líneas arriba, los comités vecinales diagnosticaron desde un principio que los vecinos no mostraban disposición para construir una organización vecinal más allá de aportar dinero para sufragar los gastos asociados a la contratación de vigilancia. De acuerdo a nuestra investigación de campo, después de cerrar las calles, los vecinos terminaron más aislados, detrás de rejas y al amparo de vigilancia privada.

Con mucha claridad, proporciona una descripción de los riesgos del encierro, de la fortificación: "El aislamiento y la exclusividad de una banda o un círculo restringido ponen de relieve su espíritu antisocial. Pero este mismo espíritu se encuentra dondequiera que un grupo tenga 'sus intereses propios', que le aíslan de la plena interacción con otros grupos, de suerte que su propósito predominante es la protección de lo que se ha adquirido, en vez de la reorganización y progreso de mediante relaciones más amplias... El punto esencial es que el aislamiento produce la estructura formal y rígida de la vida, los ideales estáticos y egoístas del grupo"²⁸. Para este caso, las personas reforzaron una forma de organizar las relaciones vecinales que impide o es un serio obstáculo para incentivar la participación ciudadana. En otras palabras, la participación vecinal es ante todo acción de individuos aislados unos de otros antes que una acción coordinada, colectiva.

En efecto, al cerrar las calles, los vecinos se dieron un paliativo a sí mismos. Construyeron un refugio que, poniéndolos parcialmente a salvo de robos y asaltos, los ha maniatado, o mejor dicho, ha desarticulado cualquier intento de participación vecinal que no delegue en un organismo como el comité vecinal, completamente responsable de mantener la seguridad dentro de la colonia. La privatización de las calles ha significado la desaparición de un espacio público, no sólo en el sentido de un lugar donde confluye y circula gente, sino también como lugar de deliberación y toma de decisiones.

No se puede discutir ni deliberar, por ejemplo, sobre qué papel deberían tener los vecinos en los proyectos que tienen las autoridades para combatir la delincuencia. Tomemos el caso de la delegación Tlalpan, la cual diseñó, en el período 1997-2000, un programa de seguridad pública financiado en la denuncia anónima.

He aquí lo que declaró el entonces coordinador de la policía de esa delegación.

Es decir, las autoridades promovieron una idea de cooperación que se materializa en el hecho de vigilar y denunciar. Desde esta perspectiva, los vecinos, coordinados por el comité vecinal, deberían dedicarse a escudriñar en su calle o colonia con el objetivo de localizar todo aquello que pareciera extraño o acciones que destacaran por su rareza. La coordinación de los cuerpos de policía y la de los vecinos impuso a estos últimos un estilo de acción cuya base fue la vigilancia y la denuncia.

Por cierto, que esta clase de cooperación que las autoridades exigieron de los vecinos no ayudó en nada a generar la participación vecinal; en cambio, fortaleció la sociabilidad vigilante y legitimó a las autoridades ya que éstas se ufanaron de que, mediante estos programas de denuncia, actuaban en consecuencia -en coordinación con los vecinos- para abatir la comisión de delitos y, junto con ello, se proporcionaba seguridad a los habitantes de la delegación Tlalpan.

Estos programas de carácter represivo promueven la idea y la noción de que cada vecino o ciudadano es potencialmente un policía. En contraste, un programa distinto, como el del policía comunitario, tiene como uno de sus pilares la participación de los vecinos no como policías sino como ciudadanos que tienen la capacidad de expresar su propia voz y de coordinarse con distintos actores para combatir la delincuencia.

Conclusión

Las ideas contenidas en este texto provienen del trabajo de campo realizado en Coapa, Tlalpan. Los comités vecinales que participaron en nuestra investigación no fueron elegidos mediante algún método estadístico que garantizara representatividad del universo de todos los comités existentes en la ciudad de México. No pretendí, por consiguiente, en este trabajo, hacer generalizaciones. Mi objetivo fue describir ciertos dispositivos culturales (patrones discursivos) que al menos influyen en la definición del problema de "inseguridad". Y sostengo que, en la medida que estos dispositivos están socialmente distribuidos, existe la posibilidad de que grupos o segmentos de la población los utilicen para referirse al tema de seguridad-inseguridad.

El problema de inseguridad tiene que ver exclusivamente con la comisión de delitos. He argumentado que cuando la gente habla sobre la inseguridad se refiere a un fenómeno que incluye no sólo la alta incidencia delictiva, sino también a un conjunto de sucesos que viene después de la amarga experiencia de ser víctima de un delito, a la debilidad de muchas instituciones, sobre todo aquellas relacionadas con la administración de justicia y con una participación ciudadana cuya acción es de carácter reactivo y atomizado.

El asunto central no es, entonces, si la gente percibe correctamente el hecho de que la incidencia delictiva está a la baja tal como argumentan las autoridades de la ciudad de México. El problema no reside en los procesos cognitivos involucrados en la distorsión de la realidad. La inseguridad es un asunto social, cultural e institucional. El problema no es, en resumen, epistemológico (si la gente posee la capacidad de conocer la realidad tal como es la inseguridad para nuestro caso sino un problema de experiencia vital (la gente no es capaz de definir procesos de acción para enfrentar los problemas que se le presentan). Hay un grado de deterioro en las condiciones sociales e institucionales que está íntimamente relacionado con aspectos como la confianza y la certidumbre.

La realización de las actividades cotidianas sólo es posible si hay certeza o familiaridad. Con el objetivo de desarrollar sin problema alguna las actividades de la vida cotidiana, la gente debe dar por sentado muchas cosas. Para lograr ese cometido, la gente no debe hacer de cada objeto un objeto de reflexión. Una condición necesaria para que el tren de la vida continúe su viaje. Ya que la constitución del sentido y el mundo es consistentemente anónima y latente, la gama completa de las posibilidades experienciales que permite la extrema complejidad del mundo se excluirá de la conciencia. Lo cual significa que el mundo es relativamente simple y también que esta simplicidad está garantizada bajo límites muy estrechos. Sin embargo, la complejidad de sus posibilidades inherentes sí se hace sentir en especial como un quiebre, un cisma entre lo no familiar y lo familiar, lo extraño, lo sobre natural, algo que tiene que ser combatido o tratado como misterioso. Tan pronto como otra persona figura en la conciencia no simplemente como un objeto en el mundo sino como un alter ego, como la libertad para ver las cosas diferentemente, el tradicional carácter dado por hecho del mundo está trastornado y su complejidad se manifiesta en una dimensión bastante nueva, ya que por ahora no hay formas apropiadas por medio de las cuales se puede captar o absorber.

Es, en mi opinión, este resquebrajamiento de la familiaridad que garantiza la simplicidad del mundo el punto nodal al que se refieren muchas personas cuando hablan de inseguridad. Una ciudad insegura como la de México confina a mucha gente en la posición de preguntarse una y otra vez por la naturaleza de las cosas que están alrededor. Esta interrogación continúa contribuye a la construcción de un estado de zozobra en el que la gente parece vivir.

Y en cuanto a las acciones emprendidas, éstas representan un intento por reestablecer esas condiciones y esa familiaridad que facilitan el desarrollo de la vida cotidiana. La colocación de barreras en las calles no sólo ha sido una práctica vecinal que produce exclusión y división social al establecer la distinción afuera-adentro, victimarios-víctimas, pobres-ricos sino también aislamiento y desarticulación ciudadana. El cierre de calles impide la emergencia de un actor colectivo con capacidad de dar voz a los vecinos y con un poder político que vigile y haga contrapeso a las acciones del gobierno.

Percepción de la Inseguridad y Bienestar Subjetivo en México: Una Aproximación Cualitativa

Oscar Martínez Martínez¹

A todas las personas participantes se les pidió su consentimiento informado. Las entrevistas se realizaron entre los años 2016 y 2017, duraron en promedio una hora y fueron grabadas con autorización de los y las participantes, posteriormente, se transcribieron de forma textual para su análisis. El estudio contó con la aprobación del Comité de Ética de la Universidad Iberoamericana, por tanto, para guardar la confidencialidad de la entrevista, se omiten los nombres completos de las personas en los fragmentos de las entrevistas.

Los datos fueron obtenidos a partir de las transcripciones de las entrevistas. La técnica utilizada fue análisis del discurso, el cual fue iterativamente deductivo e inductivo, utilizando para ello la teoría fundamentada. El análisis comenzó con la lectura de las transcripciones para identificar temas emergentes entre mujeres y hombres, en cuanto a la inseguridad y su relación con el bienestar subjetivo negativo. Se encontraron percepciones distintas para los hombres y para las mujeres, las cuales se daban independientemente del Estado, municipio, nivel de marginación y educación. Estos patrones de percepción entre los sexos, fueron la base para codificar las entrevistas en el software Nvivo.

Las principales características de las personas entrevistadas. El 51,6% eran mujeres y 48,4% hombres. En cuanto a las mujeres, la edad osciló entre 17 a 87, con un promedio de 44,5 años. Para los hombres, la edad osciló de 22 a 77, con una edad promedio de 45 años. Con respecto a los niveles educativos, 15,8% de las mujeres contaba con estudios de primaria terminada, 20% con secundaria, 24,3% con escuela preparatoria, 31,6% universidad y 8,3% posgrado (maestría y doctorado). En el caso de los hombres, el 11,3% contaba con estudios de primaria, 19,1% con secundaria, 27% escuela preparatoria, el 31,4% universidad y 11,2% posgrado.

Los temas emergentes que resultaron de las entrevistas se dividieron en dos: a) percepción de la inseguridad en su barrio y b) efectos de la inseguridad en el bienestar subjetivo. En cada uno se saturaron los temas entre los hombres y entre las mujeres, donde se identificaron patrones similares de respuestas cualitativas, independientemente del contexto y sus condiciones, así como de las características de los entrevistados y las entrevistadas, por esa razón, se presentan los resultados de forma conjunta. Se han utilizado algunos fragmentos textuales de las entrevistas, los cuales se consideraron más relevantes y representativos en la forma en como construyen socialmente la inseguridad y sus efectos.

Las evidencias muestran que existen diferencias en la forma en que se percibe la inseguridad según el sexo. Las mujeres de los cuatro Estados analizados, reportaron mayor presencia de delitos, señalaron mayor incidencia de crímenes, reportando más alta percepción de inseguridad en sus barrios. Las mujeres entrevistadas mencionaron que tienen miedo al delito no solamente por lo que pueda ocurrirles a ellas, sino también por sus hijos, nietos y a los niños de la colonia.



1 Martínez-Martínez, Oscar. Percepción de la inseguridad y bienestar subjetivo en México: Una aproximación cualitativa. En: Revista de ciencias sociales. Vol. III, No. 169, julio-septiembre del 2020. Págs. 1-14

Los delitos más comunes son los asaltos bueno, tiene ahorita como dos semanas que mataron un chavito cerca de la prepa, lo picaron, pero también en la madrugada. Yo les digo a sus hijos, si van a una fiesta quédense allá donde están (Rosa, comunicación personal, 10 de junio de 2017).

Justo a dos cuadras le trataron de quitar el carro a una señora que creo que salió la hija, le dijo no le vas a quitar el carro a mi mamá y pues se las echaron a las dos (María, comunicación personal, 25 de agosto de 2017 hace tiempo a un niño de secundaria lo asaltaron para quitarle su celular.

Un aspecto que mencionaron las entrevistadas, es que los delincuentes no eran del barrio, sino que vienen de otro lado a robar o llegan a rentar a la colonia por temporadas cortas.

De repente hace aproximadamente qué serán, dos o tres meses, agarraron a un muchacho que se dedicaba a violar muchachas, aquí a media cuadra, ya habían violado a dos o tres y no lo habían podido agarrar fue un vecino quien lo agarró, pero son gentes que rentan. los dueños no se fijan a quién le rentan.

Pues por orillas de la colonia sí roban porque como viven puros desconocidos que no sabemos ni de dónde vienen.

En cuanto a los hombres, señalaron que los delitos de mayor ocurrencia en su barrio fueron el robo a casa, robo de mascotas (sobre todo perros), así como asalto en el transporte público, con lo cual se evidencia la importancia que le dan a la protección de la propiedad.

Sí. El asalto al transporte público. Podría decir que es frecuente, que podría ser o que me preocupa (Jorge, comunicación personal, 10 de noviembre de 2016).

Entran a robar los animales de las casas. Pues sí en la temporada en que la gente va a una peregrinación que es muy concurrida, que es en el mes de abril, se dan robos a casa habitación.

En algunos casos tienden a minimizar la gravedad de los delitos que perciben, mencionando que son “simples robos” o que no presentan ninguno problema realmente grave.

Pues nada más que un simple robo. A lo mejor robo domiciliario, pero te digo no es muy común (Alfredo, comunicación personal, 16 de diciembre de 2017 hasta donde sé, esta es una de las delegaciones, más segura por lo tanto no, y si lo hay, a lo mejor es en menor medida que en otros lados.

Aunque en la colonia no se presenten muchos delitos como señalaron algunos hombres, los que se realizan es por personas que vienen de otro lado, y estas son quienes cometen los delitos, lo cual coincide con lo señalado por las mujeres. A pesar que algunos hombres mencionaron que no existían delitos y que este era un lugar muy seguro, las mujeres de esos mismos lugares señalaron que se sentían inseguras de lo que sucedía en su barrio, pues la criminalidad había incrementado, por lo cual tenían miedo a que les pasara algo a ellas o a sus familias.

Efectos de la inseguridad en el bienestar subjetivo

La percepción de la inseguridad ha tenido efectos en el bienestar subjetivo negativo, tanto en mujeres como en hombres de los cuatro Estados, si bien, existen coincidencias entre ambos sexos, es posible identificar ciertas diferencias. Por una parte, el principal aspecto generado por la inseguridad que más señalaron las personas entrevistadas fue la intranquilidad: robos que de repente se entera uno, que entraron a robar a equis casa, lo que hace que una parte de mi vida sienta más intranquilidad.

Intranquilidad por la inseguridad que hay aquí en la colonia y en Neza por mis hijos.

Por toda la inseguridad, cuando tú sientes que vas a perder algo o alguien, pues estás intranquilo y nervioso.

Además del sentimiento de intranquilidad, las mujeres mencionaron con más frecuencia la tristeza, aunque enfatizan que solamente se trata de tristeza y no de depresión. Por el contrario, un mayor número de hombres señalaron que experimentan depresión generado por los delitos que ocurren en su entorno.

Tristeza pues desde luego cuando pasa algo a alguien de los míos o a mí misma (por la in-

seguridad) deprimida pues creo que no, creo que no he llegado a algún nivel de depresión.

Intranquilidad por tanta inseguridad. uno está intranquilo por los hijos cuando andan en la calle y uno se siente deprimido porque no le hacen caso uno les dice que Dios te acompañe, qué podemos hacer si son necios.

Para superar estos problemas, algunos hombres y mujeres han buscado apoyo emocional en grupos de ayuda psicológica y religiosos.

Tenía yo un miedo por la inseguridad, que me fuera a pasar algo, por eso se me fue el sueño iba yo a los médicos, una vez me recomendaron que fuera a ver un psicólogo y fui a verlo porque (diagnóstico de depresión mi alivio fue ir a la iglesia, platicar con el sacerdote, le digo padre yo me quiero confesar

Un aspecto hallado en las entrevistas, es que las mujeres mencionaron preocupación por la familia, particularmente por los hijos y las hijas, por esa razón, como un medio para protegerlos y saber que están bien, ellas están en constante comunicación por medio de mensajes en las redes sociales.

Los resultados obtenidos indican que la intranquilidad, el nerviosismo, la depresión y la tristeza, generados por la percepción de la inseguridad, han provocado que las personas cambiaran sus rutinas o tomaran acciones preventivas frente a los delitos que ocurren en su colonia. Estos resultados reafirman los de otras investigaciones, en las cuales las personas emprenden acciones determinadas ante el miedo de ser víctimas de un delito. Entre estas acciones, se encuentran: no salir de noche, no ostentar el trabajo que realizan tratando de mantener un perfil bajo y mantenerse en comunicación constante con los hijos y las hijas.

En lo que respecta a las acciones preventivas también se presentan diferencias entre hombres y mujeres. Por su parte, se observa que la mayoría de los hombres expresa que no hace nada ante la inseguridad, que trata de relajarse y no pensar al respecto, o que simplemente esperan que pase el mal momento de inseguridad en su colonia. Las mujeres tienen mayor tendencia a emprender acciones concretas al sentirse en una posición de inseguridad. Este señalamiento concuerda con otras investigaciones que han abordado las llamadas geografías del miedo, según las cuales las mujeres tienden a emprender medidas específicas al transitar por espacios públicos por considerarse espacios esencialmente masculinos. Entre estas medidas se encuentran evitar lugares oscuros, ir acompañadas en sus trayectos, evitar el uso de transporte público e, incluso, evitar salir de casa sino es necesario. Lo anterior permite explicar el por qué las mujeres son más proactivas al momento de tomar medidas preventivas ante la inseguridad.

La inseguridad me ha cambiado la rutina... es decir, si no tengo que salir no salgo. O sea, sí ha habido veces que incluso no llega el vigilante de la calle y tengo una cita y la cancelo porque no quiero dejar la casa, no quiero dejar a mi hermana sola, no, no me siento en confianza. Pues, o sea...sí, sí ha cambiado mi vida.

Con respecto a la cuestión de la seguridad pues no me gusta ostentar y mi trabajo lo realizo con puros clientes y gente que me recomiendan mis clientes. No publicito mi despacho, o sea tomo ciertas medidas precisamente para tratar de manejar dicen manejar un perfil bajo verdad.

Tengo identificado cuales son las zonas más riesgosas, o sea, definitivamente y pues por tal motivo hay que evitarlas y más que nada en la noche, porque es cuando más se dan los delitos.

En el año 2006, el presidente Felipe Calderón inició a la llamada guerra contra el narcotráfico. A partir de entonces, varios estudios han hablado de una crisis de seguridad en el país. Sin embargo, no existen cifras oficiales que permitan reafirmar el incremento de la incidencia delictiva, ni la percepción de inseguridad por entidad federativa, ya que la envipe comenzó a realizarse apenas en el año 2011. En este sentido, no es posible comparar la manera en que las personas percibían la inseguridad en su entorno.

No obstante, al comparar las cifras de la envipe entre el 2011 y el 2018, se identifica un incremento en la percepción de inseguridad en todas las entidades federativas analizadas. En primer lugar, en la Ciudad de México, el porcentaje de población (de 18 años o más) que manifestó sentirse inseguro en su entidad pasó de 75,3% en 2011, a 88,3% en 2018; en el Estado de México, este porcentaje incrementó de 83,9% en 2011, a 91,8% en 2018; en Oaxaca, el aumento fue de 73,3%

en 2011, a 76,6% en 2018, siendo la entidad con menor percepción de inseguridad y con menor incremento de la misma; por último, en Tamaulipas, la percepción de inseguridad pasó de 83,4% en 2011 a 86,4% en 2018. Las cifras anteriores reafirman la existencia de una crisis de seguridad en el país, la cual se refleja en la percepción que tienen los ciudadanos de su entorno.

Estos hallazgos muestran que la percepción de inseguridad se refleja a través de las expresiones sobre el crimen en los barrios, estas se han construido por sus experiencias, las de sus vecinos y amigos, así como por los medios de comunicación. Los resultados reflejan que las personas tienden a considerar que los criminales son personas ajenas a su comunidad, que vienen de otras colonias a realizar actos criminales, por tanto, se tiene miedo al otro que son todos aquellos ajenos a su barrio.

De igual manera, las evidencias muestran que el sexo tiene un papel determinante en la percepción de inseguridad; estos resultados concuerdan con otras investigaciones que señalan que las mujeres tienden a presentar mayores niveles de miedo al delito. Los resultados muestran además que hombres y mujeres perciben la inseguridad de manera diferenciada, si bien, ambos mencionaron que los más comunes eran los robos y asaltos, sin embargo, las mujeres lo señalaron en todas las entrevistas. Además, las mujeres reportaron delitos relacionados con las agresiones a su persona o familia, como también otras investigaciones lo han mostrado. Las mujeres construyen su miedo en función de su cuerpo y al daño que puedan ocasionar a su integridad personal, mientras los hombres lo hacen en relación a los delitos a la propiedad, pues ellos centraron más su preocupación en los robos a casa-habitación y mascotas.

Las diferencias que se encontraron en función del sexo, están principalmente en las restricciones de movilidad en ciertos lugares, pues las mujeres y los hombres han construido una geografía del miedo; las mujeres evitan lugares públicos poco iluminados, callejones, además de que en ciertos casos evitan mejor no salir por la presencia de delincuencia organizada en su localidad; por su parte, los hombres se sienten amenazados al perder un espacio que tradicionalmente dominaban y, sobre todo, por el miedo a ser asaltados o que entren a su casa a robar. En este sentido, los resultados muestran que las mujeres suelen modificar sus hábitos en mayor medida que los hombres con el objetivo de reducir las probabilidades de ser víctimas de un delito.

Sin embargo, el aumento real de delitos no siempre coincide por completo con la percepción de la inseguridad, pues diversos estudios muestran que las mujeres presentan mayor miedo al delito que los hombres. En relación con lo anterior, los resultados señalan que las mujeres suelen mostrar una mayor preocupación por lo que pueda ocurrir a sus hijos y familia, así como a los niños y jóvenes del barrio, lo que incrementa su percepción de inseguridad.



Por otra parte, la percepción de la inseguridad tiene efectos negativos en las personas como estrés, preocupación, enojo, intranquilidad, shock y trastornos del sueño. Los hallazgos están en esta misma línea, ya que tanto los hombres como las mujeres presentaron altos niveles de preocupación, estrés, ansiedad, miedo, zozobra, desconfianza e, incluso, depresión, ante un incremento en la percepción de inseguridad, concordando con diversos estudios que establecen que la percepción de inseguridad deteriora el bienestar de las personas.

De igual forma, el estudio muestra que también en el ámbito del bienestar subjetivo negativo, existen diferencias entre hombres y mujeres. En primer lugar, los sentimientos de preocupación, intranquilidad y estrés, se presentaron de forma más aguda en el caso de las mujeres, probablemente porque las mujeres presentan mayores niveles de percepción de inseguridad y miedo al delito.

En cuanto a las consecuencias de la percepción de inseguridad, el estudio evidenció diferencias entre hombres y mujeres. Estos resultados concuerdan con los estudios realizados por la Organización Mundial de la Salud sobre la violencia y sus consecuencias a nivel. En este sentido, los hombres mencionaron con mayor frecuencia sentimientos de ira o enojo, mientras que las mujeres expresaron en mayor número sentimientos de tristeza. No obstante, los resultados muestran que mientras que las mujeres mencionan con frecuencia sentimientos de tristeza, no mencionan sentirse deprimidas, mientras que varios de los hombres entrevistados reportaron encontrarse en depresión.

Sería necesario realizar una investigación más profunda enfocada exclusivamente a los trastornos psiquiátricos derivados de la inseguridad para presentar evidencias más generalizables, problema que también menciona el estudio de la OMS "Global Status Report on Violence Prevention (2014)", en el cual se resalta la falta de información disponible al respecto. Por lo tanto, de manera general, las evidencias, al igual que otros estudios muestran que las mujeres tienden a experimentar mayor bienestar subjetivo negativo, como es la tristeza, miedo e intranquilidad, debido a la percepción de la inseguridad.

A pesar de ello, tanto el estrés como la intranquilidad han resultado un mecanismo anticipatorio en un contexto de alta inseguridad como es México, pues poseen la capacidad de prever el peligro o la amenaza, por lo cual tienen un valor funcional para la vida en las ciudades. En este sentido, los hallazgos muestran que, ante el estrés y la intranquilidad, las personas buscan modificar sus rutinas (no salir de noche, dejar de usar joyas, cambiar su ruta hacia el trabajo, esto les permite prevenir ser víctimas de un delito durante sus actividades cotidianas.

Ante el alto nivel de bienestar subjetivo negativo, las personas entrevistadas mencionan haber buscado apoyo emocional, como se ha reportado en la literatura derivada de la percepción de la inseguridad y miedo al delito. Los resultados muestran que tanto hombres como mujeres buscaron apoyo en psicólogos y grupos religiosos. Cabe destacar que una investigación más profunda sería necesaria para identificar las diferencias en la manera en que hombres y mujeres buscan apoyo emocional ante la inseguridad.

Conclusiones

La percepción de la inseguridad se construye en el imaginario colectivo debido a las actividades de los delincuentes y el trabajo de las policías, pero también por las acciones cotidianas de los vecinos. La sensación de inseguridad aumenta cuando la criminalidad afecta amplios sectores de la población y cuando solo una mínima proporción de los individuos que demandan justicia la encuentran. En ese sentido, los hallazgos mostraron que la percepción de la inseguridad en los contextos urbanos de los cuatro Estados estudiados es similar, incluso por niveles de marginación, pues en todos ellos se considera que la criminalidad está presente.

La diferencia en la percepción de inseguridad fue por el sexo, tanto en el número de delitos que reportan como en el tipo de delitos considerados. En este sentido, existen diferencias en la forma en que hombres y mujeres valoran la inseguridad en su barrio, lo cual a su vez está ligado a la mayor preocupación que presentan las mujeres por la seguridad de sus hijos y otros familiares. El análisis de estas diferencias en la percepción de inseguridad permite obtener información relevante para el desarrollo de políticas públicas con perspectiva de género en materia de seguridad pública. Considerar, por ejemplo, en los programas de prevención delictiva que las mujeres son más vulnerables a ser víctimas de cierto tipo de delitos en los espacios públicos (como el delito de violación), así como fortalecer las respuestas de las autoridades para las víctimas de este tipo de

delitos. Asimismo, el mantenimiento e iluminación de espacios públicos (como parques o avenidas), así como mejoras en el sistema de transporte público podrían reducir la percepción de inseguridad de las mujeres y disminuirían la incidencia delictiva en estos espacios de manera general.

Derivado de la percepción de la inseguridad, las mujeres experimentan en mayor medida nerviosismo, intranquilidad e, incluso, depresión, lo cual tiene consecuencias en la salud mental y física de las personas, incrementando su necesidad de apoyo para sobrellevar esta situación. En su mayoría, las personas entrevistadas buscaron ayuda en la familia, aunque también mencionaron que acudieron a grupos religiosos y al psicólogo.

Si bien, el bienestar negativo tiene efectos adversos, también tiene un papel importante, pues la habilidad para manejar estas emociones negativas facilita que los individuos se mantengan funcionando adecuadamente, sobre todo en un contexto como México, donde el número de víctimas del delito ha incrementado a lo largo del tiempo, por tanto, la delincuencia en sus diferentes ramificaciones está presente como parte de la vida cotidiana, principalmente, en las zonas urbanas. Identificar las consecuencias emocionales de la percepción de inseguridad permite diseñar políticas públicas específicas para brindar servicios de salud y apoyo psicológico para víctimas de delitos; por ejemplo, para enfrentar problemas de ansiedad relacionados a los sentimientos de nerviosismo e intranquilidad y de depresión.

Violencia e Inseguridad en la Ciudad de México:

Entre la fragmentación y la Politización

Héctor Castillo Barquer¹

La ciudad de México es una de las más grandes del mundo, probablemente la más grande de todas. Las estimaciones acerca del tamaño de la población de la ciudad de México varían, aunque ello se debe en buena parte al hecho de que la ZMCM contiene distintas unidades territoriales y administrativas. En términos generales, la ciudad de México puede ser dividida en dos partes: el Distrito Federal (de) y el área urbana que la rodea, la cual forma parte del Estado de México. De acuerdo con las cifras de los censos oficiales, en el año 2000, el D.F tenía 8 605 000 habitantes mientras que los de los 35 municipios del Estado de México que completan el área metropolitana sumaban 9 239 000 habitantes. Conjuntamente, la población del área metropolitana llega casi a los 18 millones de habitantes. El periodo de mayor crecimiento de la ciudad ocurrió entre 1960 y 1980, cuando pasó de más de cinco millones a la sorprendente cantidad de 15 millones. Cuando consideramos este impresionante crecimiento desde una perspectiva territorial, resulta claro que, mientras el número de las personas que viven en el D.F creció sólo de manera moderada entre 1970 y 2000 -de 7.3 millones a 8.6 millones-, el crecimiento de la población en los municipios circundantes pertenecientes al Estado de México arrojó una modesta cifra de 1.9 millones en 1970, hasta la increíble cifra de 9.2 millones en 2000. Los límites territoriales de la ZMCM se están desplazando cada vez más hacia el interior del Estado de México y de otros estados aledaños.

Hoy en día, la ZMCM cubre casi 3 000 kilómetros cuadrados y constituye, solamente desde el punto de vista de sus dimensiones físicas y humanas, un enorme e intenso laboratorio social. En la capital mexicana la humillante opulencia de algunos sectores sociales comparte el espacio urbano con barrios deprimentes que carecen de agua y otros servicios, y que están encerrados en barrancas y se adosan a laderas inhóspitas. Es un lugar abrumado por la presencia de la corrupción pública y privada en todos los sectores sociales. Es también un sitio de terribles contrastes: el D.F. aun con sus múltiples barrios pobres, tiene una infraestructura urbana altamente desarrollada y concentra el poder económico, político y comercial del país. Por otro lado, el área metropolitana más amplia contiene zonas totalmente urbanizadas con centros comerciales de alta tecnología, complejos habitacionales y elegantes edificios de oficinas; pero también podemos encontrar allí asentamientos irregulares, barrios proletarios densamente poblados, falta de servicios, calles sin pavimentar, áreas completas que carecen de agua potable, redes de cables que sustraen indebidamente la energía eléctrica de la ciudad, delincuencia, desnutrición y niños harapientos que recorren calles polvorientas. A pesar de las divisiones geográficas, sociales, políticas y administrativas, la ciudad aún funciona como un todo interconectado. Como consecuencia de lo anterior, las contradicciones entre la modernidad y la marginalidad están por todas partes, al igual que los problemas sociales que ello trae consigo. Estos problemas se han convertido en parte de un paisaje urbano que es al mismo tiempo triste, desolador, efervescente y creativo. La ciudad de México es todo lo anterior.

El simple tamaño de la megaciudad puede darnos una idea de las complejidades relativas a la gobernabilidad y administración en áreas de políticas clave, tales como la vivienda, el transporte, el mercado de trabajo y la seguridad. Esta complejidad se profundiza de manera significativa debido a una situación que tiene que ver con las fragmentaciones y rivalidades administrativas y políticas. Este es un fenómeno que se ha tomado muy relevante desde que se inició la transición y la democratización política de México. El D.F se divide en 16 delegaciones políticas, cada una a cargo de un delegado. Los 35 municipios circundantes, cada uno con su presidente municipal electo, tienen a su vez que tratar con los gobernadores de los estados vecinos. Debido a que el D.F es la residencia oficial de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la federación, ésta también tiene poderes constitucionales en la capital. Durante las décadas en que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) dominó el país, tales divisiones causaron innumerables problemas administrativos, pero no tanto políticos. Después de todo, el PRI controlaba la presidencia, el presidente designaba directamente al alcalde (entonces llamado regente) del D.F (desde 1928) y éste designaba a los delegados políticos. Al mismo tiempo, el PRI controlaba al gobierno del Estado de México, así como a la mayoría de los municipios que conforman la ZMCM. Durante muchos años, los ciu-

1 Castillo Berthier, Héctor. Violencia e inseguridad en la Ciudad de México: entre la fragmentación y la politización. En: Revista Foro Internacional. El Colegio de México. Vol. XLVII. No. 3, julio-septiembre del 2007. Págs. 577-615

dadanos del D.F no disfrutaban de los mismos derechos políticos que los otros mexicanos, ya que no podían elegir a las autoridades metropolitanas. Lo anterior cambió en 1997, como resultado de las negociaciones entre la élite gobernante y los partidos de oposición, los cuales habían trabajado para lograr una apertura gradual del sistema político y electoral. En 1997, el alcalde, ahora jefe de gobierno, así como los delegados fueron elegidos directamente por los ciudadanos con una estruendosa victoria para el líder de la oposición, Cuauhtémoc Cárdenas, perteneciente al Partido de la Revolución Democrática (PRD), de centro-izquierda. El PRD ha seguido en el poder desde entonces. La situación se volvió aún más compleja en el año 2000, cuando el candidato presidencial del PRI fue derrotado por Vicente Fox, del Partido Acción Nacional (PAN), de derecha. Esto creó el siguiente panorama político en el área metropolitana: el gobierno federal está en manos del pan, el gobierno del D.F está en manos del PRD (al igual que la mayoría de las delegaciones), mientras que el gobierno del Estado de México y la mayoría de sus municipios están en manos del PRI. Esta compleja situación tuvo un giro altamente politizado en 2004 y principios de 2005, cuando las rivalidades entre partidos políticos y personalidades incompatibles, entre muchos otros actores, se intensificaron hasta el punto en que se produjo un grave conflicto entre el jefe de gobierno de la ciudad de México, Andrés Manuel López Obrador, el presidente Fox y los intereses dentro de los partidos PRI, PAN y PRD.

Las tirantes relaciones políticas entre los diversos niveles administrativos y los actores políticos ciertamente no contribuyen a resolver los inmensos problemas del área metropolitana (agua, transporte y contaminación, entre otros), ya que la mayor parte de ellos requieren de acciones concertadas y coordinadas, que involucran a distintos estratos del gobierno y a los numerosos organismos creados para hacerles frente. Mientras que los problemas que nos interesan aquí inseguridad y violencia rebasan la responsabilidad y capacidades de administración de determinados cuerpos gubernamentales, la verdad es que son el objeto de una intensa competencia legal, administrativa y política, así como de muchos y muy diversos procesos de fragmentación que, tal, se han exacerbado en los años recientes al intensificarse los conflictos intraestatales y burocráticos. Esta situación tiene tres aspectos principales.



El primero se refiere a las divisiones organizativas dentro de la gobernabilidad relativa a la seguridad. Este sistema consiste en una gran variedad de corporaciones policiacas. Tanto los ciudadanos como las autoridades en el área metropolitana tienen que lidiar con las corporaciones policiacas federales, las del D.F., las municipales y con la policía del Estado de México. Para complicar aún más la situación, las fuerzas de la federación y las del D.F. están cada una divididas en policía preventiva y policía judicial. Para completar el cuadro, existe también la policía bancaria e industrial, una fuerza privada contratada por el gobierno del D.F., y la policía auxiliar, una corporación semiprivada que se encarga básicamente de cuidar edificios. De acuerdo con una reciente revisión de la estructura y el costo de las fuerzas policiacas metropolitanas, existen alrededor de 110 000 elementos que trabajan en el área metropolitana. Más aún, y como respuesta a la incapacidad del Estado para proporcionar seguridad, hay cientos de compañías activas en el negocio de la seguridad privada. En su totalidad, el país ocupa el tercer lugar mundial en cuanto a la compra de equipos de seguridad. Un estudio realizado para la Asamblea Legislativa del D.F., a principios de 2004, reportó más de 600 compañías registradas tan sólo en el D.F., las cuales daban empleo a más de 21 000 guardias.

El segundo aspecto se refiere a las diversas competencias legales. Algunos delitos, tales como los relacionados con el narcotráfico, son considerados delitos federales y por lo tanto su persecución sólo puede ser responsabilidad de las fuerzas policiacas federales. Esta prerrogativa legal crea problemas particulares de coordinación entre las distintas corporaciones.

El tercer aspecto se refiere a la distribución de responsabilidades políticas. Debido a que el D.F. es la residencia de las autoridades federales, tradicionalmente es el Ejecutivo federal el que tiene la autoridad para designar a dos figuras clave en el terreno de la seguridad relativo al gobierno de la ciudad: el secretario de seguridad pública y el procurador de justicia del D.F. A partir de 1997, cuando el jefe de gobierno del D.F. fue electo mediante el voto popular, estas designaciones hechas por el presidente se hacen teniendo en cuenta las recomendaciones del primero. Sin embargo, el presidente puede destituir al secretario, tal y como sucedió a fines de 2004.

Tendencias y actores en la ciudad de México actual

Las estadísticas oficiales relativas a la criminalidad y la violencia en el área metropolitana generalmente no son consideradas fidedignas. Esto se explica en parte debido a las inconsistencias entre las diferentes instituciones gubernamentales involucradas en el reporte de los índices de criminalidad, así como a las cambiantes e imprecisas categorizaciones y al hecho de que la información no se sistematiza. Sin embargo, el factor más importante que provoca estadísticas poco creíbles es que las instituciones gubernamentales sólo son capaces de proporcionar información acerca de “delitos que son denunciados” a la policía o al ministerio público. Por lo tanto, los índices “reales” de criminalidad sólo pueden ser estimados si se toman en cuenta los delitos que no se denuncian.¹⁷ Como resultado de los intensos debates públicos en el México contemporáneo acerca de la inseguridad y la criminalidad, y del escepticismo generalizado que rodea a las cifras oficiales, varios estudios independientes han sido llevados a cabo en el pasado reciente. En los llamados estudios de victimización se pregunta a los ciudadanos mexicanos acerca de sus experiencias en relación con las diversas facetas de la criminalidad. Estos estudios muestran de manera consistente que casi tres de cada cuatro ciudadanos víctimas de un delito no lo denuncian. La diferencia entre los delitos que se reportan de manera oficial y los ciudadanos que son víctimas de los mismos se conoce como la “cifra negra” de la delincuencia. La enorme dimensión de esta cifra negra se explica fundamentalmente por medio de un aspecto clave en el régimen de inseguridad de México: la falta de confianza y la probada ineficacia de las instituciones que tienen a su cargo la prevención, la investigación y el procesamiento judicial de los delitos. Dejando a un lado el hecho de que la discrepancia entre las estadísticas oficiales y los estudios independientes es enorme, unas y otros muestran tendencias similares.

De un análisis más detallado y longitudinal de los delitos en el D.F. podemos sacar dos conclusiones generales. La primera es que la gran mayoría de los delitos que se cometen son robos de diversos tipos. En conjunto, representan 82% de todos los delitos registrados por la Procuraduría General de la República (PGR) en el año 2002. De esta cifra, que llega casi a 85 000 delitos, el porcentaje más alto corresponde a robo de automóvil, una proporción que es válida para todo el periodo que nos ocupa (un 33% promedio de todos los delitos). El robo de autos está seguido en la lista por otro tipo de robos y asaltos callejeros, los cuales a menudo conllevan violencia y amenazas. A los delitos anteriores les siguen los asaltos a comercios y los robos a transportes. Esta

última categoría se refiere al robo de mercancía que se transporta en camiones y camionetas de carga, algo que ha preocupado mucho a la comunidad de comerciantes en la ciudad de México en los años recientes. Esta categoría incluye también los ataques y secuestros a microbuses, en los cuales los criminales roban a los pasajeros. Esta actividad delictiva nos muestra que los pobres roban con frecuencia a otros pobres.

La segunda conclusión se refiere a la tendencia que surge de la información generada. A mediados de la década de los noventa, el D.F fue testigo de un dramático incremento en todo tipo de delitos, excepto homicidios. Lo anterior sólo puede ser explicado si tomamos en cuenta el estallido y la profundización de la crisis económica que golpeó a México después de la presidencia de Salinas (1988-1994). La crisis del peso a fines de 1994 y principios de 1995 llevó a México a una severa depresión económica, cuya consecuencia inmediata fue un desempleo desmedido y una inflación generalizada, los cuales a su vez ocasionaron sentimientos colectivos de frustración y protesta. Gran parte de la clase media baja en la ciudad de México cayó otra vez en la pobreza. Cuando surgieron los rumores relativos a la corrupción por parte de miembros del gobierno de Salinas el pueblo se sintió traicionado. El fenómeno anterior es parecido al que se dio en Buenos Aires, donde la situación provocó la ira de la población y un incremento inmediato en todo tipo de delitos. Del mismo modo, un estudio más amplio de la evolución de la criminalidad en la ciudad de México, entre 1975 y 1999, nos presenta la relación estadística entre las crisis económicas y los índices de criminalidad los delitos denunciados se incrementaron de manera espectacular, de casi 70 000 en 1993 a casi 170 000 en 1997. No debe extrañarnos que un autor hable de una epidemia delictiva. Las cifras continuaron siendo muy altas durante algunos años más y posteriormente comenzaron a declinar. Sin embargo, nunca volvieron al nivel que tenían antes de que la crisis del peso estallara.

Las cifras anteriores no contienen información acerca de los delitos considerados como federales en la legislación mexicana. Dentro de este contexto, los delitos más importantes son los relacionados con el narcotráfico. En los últimos años, han aumentado considerablemente las preocupaciones y los debates públicos acerca de la creciente violencia asociada con el narcotráfico. Generalmente se da por hecho que el haber encarcelado a varios de los más importantes zares de la droga en años recientes ha producido luchas feroces entre los diversos cárteles en México. Según la pgr, en la lucha por el control territorial en el narcotráfico ocurrieron 923 ejecuciones en 2004 y 1286 en 2005. Durante los primeros nueve meses de 2006 el número de ejecuciones ya estaba por arriba de 1 400.²³ La inmensa mayoría de estos asesinatos tuvo lugar en los estados de Sinaloa, Tamaulipas, Baja California y Chihuahua, en el norte de la república. En el D.F y el Estado de México, 27 ejecuciones estuvieron relacionadas con el narcotráfico. Esto quiere decir que el narcotráfico y la violencia que conlleva afecta a grandes ciudades de provincia, tales como Culiacán, Nuevo Laredo y Tijuana en el norte, mucho más que a las grandes metrópolis como las de México, Guadalajara y Monterrey. En 2006, Acapulco y algunas partes del estado de Michoacán han sido escenario de numerosos asesinatos brutales.

Si bien los grandes cárteles mexicanos no operan principalmente desde la capital (aunque en apariencia algunos de los principales zares de la droga llevan a cabo sus negocios desde una prisión de máxima seguridad de esta última), las drogas se han vuelto una creciente preocupación en la ciudad de México, especialmente debido a que se ha incrementado su consumo. Lina encuesta llevada a cabo por el diario Reforma, en abril de 2004, encontró que 43% de las personas entrevistadas sentían que el narcomenudeo se había convertido una cosa común en sus colonias. A principios del año 2005, la PGR afirmaba que entre 2001 y 2004 la ciudad de México había presenciado un tremendo aumento, de casi 900%, en el número de delitos contra la salud que habían sido denunciados, los cuales incluyen la producción, comercialización y posesión de drogas. Un aumento igual de espectacular se notó en el número de pequeños centros de distribución llamados tienditas. En 2005, las autoridades del D.F identificaron más de dos mil tienditas. La mayor parte de estos establecimientos están activos en el negocio de la venta de drogas en pequeñas cantidades. Sin embargo, la proliferación de estos establecimientos implica que se traen a la ciudad de México cantidades cada vez mayores de droga para consumo local. Existen varias razones para explicar este fenómeno. La creciente presión ejercida por los militares y la policía, en cuanto a las rutas de transporte de drogas hacia los Estados Unidos, ha ocasionado que éstas permanezcan en la misma ciudad de México, lo que provoca la búsqueda de consumidores mexicanos. También se ha sugerido que los traficantes internacionales han comenzado a pagar a los operadores mexicanos en especie, lo cual lleva a un mayor suministro de drogas en el país. La operación tan precisa de esta extensa red de puntos de venta ha preocupado al público y a las autoridades, ya que la

comercialización de drogas va acompañada por todo tipo de violencia y delitos. Más aún, debido a que las tienditas son vigiladas cada vez más de cerca, los traficantes locales y las pandillas han comenzado a forzar a niños y adolescentes a mover pequeñas cantidades de droga (a éstos se les conoce como *graperos*, *tiraderos* o *burreros*). Esta práctica ha llamado fuertemente la atención luego de que una niña de 14 años de nombre Stephany se suicidara, cuando en una inspección de rutina en su escuela se le decomisó la cocaína que llevaba. Una pandilla de la delegación Magdalena Contreras, capitaneada por el traficante local apodado El Gato, amenazó a la niña con el uso de violencia contra su familia si no lograba juntar tres mil pesos. Debido a que la carga de esta “deuda” -amén de la vergüenza para con su familia- se volvió demasiado pesada la menor se suicidó. Las escuelas se cuentan entre las áreas favoritas de los vendedores de drogas. En tanto que El Gato operaba en el extremo oeste del D.F, otros delegados han reportado situaciones similares. Sin embargo, en algunas delegaciones se concentra el mayor número de puntos de distribución: en primer lugar está la delegación Cuauhtémoc en el centro de la ciudad, donde se cree que el barrio de Tepito funciona como un punto clave para la introducción de drogas a la ciudad; la delegación Gustavo A. Madero, que colinda con el Estado de México, permite a los traficantes de drogas moverse fácilmente a otra jurisdicción policiaca; la delegación Iztapalapa, situada al oriente de la ciudad, alberga un gran número de redes criminales relacionadas no sólo con las drogas sino también con el secuestro y el tráfico de autopartes robadas; esta última colinda con Ciudad Nezahualcóyotl, la cual fue considerada durante muchas décadas como una de las zonas más peligrosas del área metropolitana.

Lo anterior nos lleva a formular la siguiente pregunta: ¿qué han hecho las autoridades para combatir la proliferación del narcomenudeo? El tema principal aquí es la ausencia de estrategias gubernamentales integradas. Ya que los delitos relacionados con el narcotráfico pertenecen legalmente al ámbito de los organismos federales, las fuerzas policiacas locales experimentan una frustración cada vez mayor debido a la imposibilidad de actuar y hacer cáteos en casas, después de recibir quejas o denuncias. Por ejemplo, cuando el Ministerio de Seguridad Pública del Distrito Federal elaboró un “mapa de la delincuencia” que identificaba más de dos mil puntos de distribución de drogas, sólo pudo entregarlo a las autoridades federales con la esperanza de que éstas llevaran a cabo alguna acción. Durante el año pasado, autoridades de los distintos organismos gubernamentales se han reunido una y otra vez para discutir dos cuestiones clave: primero, una reforma legal que le permitiría a las fuerzas policiacas estatales y municipales intervenir en delitos relacionados con el narcotráfico, lo cual pondría fin al monopolio de las fuerzas policiacas federales. El Ejecutivo federal envió un proyecto de ley en la materia al Congreso, pero dicha ley aún no ha sido aprobada. Mientras tanto, las autoridades locales se quejan del apoyo insuficiente que reciben de la Policía Federal Preventiva (PFP) o de la Agencia Federal de Investigaciones (AFI). Aunque las partes involucradas se adhieren formalmente a esta reforma, la realidad de las intensas batallas políticas durante la primera mitad de 2005, entre el jefe de gobierno López Obrador y las autoridades federales, impidió que ésta se llevara a cabo. Segundo, las autoridades locales y federales han intentado sobreponerse a la fragmentación legal y organizativa de las entidades policiacas y judiciales en la ciudad de México, estableciendo unidades interinstitucionales y especiales de fuerzas policiacas. Estas están integradas por elementos pertenecientes a las fuerzas federales, estatales y municipales. En 2003, se formó una unidad interinstitucional y especial para operar en Tepito y combatir los delitos que son frecuentes en esa área, tales como el tráfico de drogas y armas, el secuestro, la piratería y el contrabando. Al año siguiente, el área de operación se amplió para incluir las delegaciones orientales Iztapalapa y Gustavo A. Madero, y las áreas urbanas de los vecinos estados de México y Puebla. Todavía está por verse si la larga historia de rivalidades políticas entre los distintos organismos gubernamentales, así como los antiguos y violentos conflictos entre las diversas fuerzas policiacas, pueden ser superados. Observadores críticos argumentan que esto sólo traerá más actores al redituable negocio de la droga, y quizá acarreará más violencia. Después de todo, las fuerzas policiacas de la ciudad de México no pueden presumir de tener un historial limpio.

La policía como actor de violencia e inseguridad

Investigaciones históricas, acerca de las características y tendencias de la criminalidad en la ciudad de México durante el siglo XX, han demostrado que la policía y la policía judicial son vistas por la población como fuentes de inseguridad y de acoso, debido a que están (in)directamente involucradas en prácticas criminales. Más aún, la corrupción por parte de aquellos que son oficialmente responsables de la protección, la prevención de los delitos y su castigo, así como el problema de la impunidad, se han vuelto factores de la misma criminalidad, ya que reducen los ries-

gos para quienes cometen los delitos y desalientan a las víctimas a que los denuncien (disuasión). Durante décadas, las comunidades urbanas lograron controlar el crimen y la violencia a través de negociaciones entre criminales, fuerzas policiacas, fuerzas judiciales, víctimas y líderes de las colonias. Sin embargo, desde los años setenta, este *modus vivendi* se vio seriamente desacreditado al evidenciarse que la policía estaba involucrada en la expansión de la corrupción, la violencia y el tráfico de drogas. Lo anterior coincidió con el régimen del jefe de la policía del D.F, Arturo “El Negro” Durazo, uno de los jefes policiacos más infames en la historia moderna de la ciudad. Este sujeto era un viejo amigo y vecino de José López Portillo, quien arribó a la presidencia en 1976. Durazo fue designado jefe de la policía y fue protegido hasta 1982, cuando un igualmente corrupto y desacreditado López Portillo terminó su gobierno. Más tarde, Durazo fue enjuiciado y encarcelado. Un libro acerca de su red de corrupción, represión, secuestros y tráfico de drogas se convirtió en un *bestseller*. En tanto que millones de mexicanos se sorprendían ante las revelaciones del libro, las consecuencias a largo plazo, relacionadas con las prácticas y la percepción del trabajo policiaco en la ciudad de México, resultaron muy serias. La época de Durazo como jefe de la policía marcó “un ‘cambio histórico’ debido a que sistematizó antiguas conexiones entre la policía del Distrito Federal y diversos negocios ilegales. La resultante ‘organización criminal’ en las filas de la institución sobrevivió como la Hermandad, una red secreta de agentes policiacos involucrada en actividades ilegales). López-Montiel ha argumentado que la Hermandad ha funcionado como una compleja cadena de protección y corrupción que garantiza la impunidad. Aunque la existencia de la Hermandad está rodeada de mitos y especulaciones, se cree que aún existe como una red de relaciones y complicidades entre los altos y medianos mandos de las fuerzas policiacas de la ciudad de México; éstos forman el estrato clave entre los oficiales con mayor rango y los agentes que trabajan en la calle. Dicha estructura informal y la cultura organizativa están gobernadas por una serie de estrictos códigos de conducta y lealtades, y por la distribución organizada del botín. La ausencia de mecanismos efectivos de control y responsabilidad dentro de las fuerzas policiacas estimula aún más la existencia de amplios espacios discrecionales. Se cree que la fuerza de la Hermandad es la responsable del alto grado de autonomía de la policía, y que es la culpable de los intentos fallidos para reformar a ésta.

El comportamiento abusivo por parte de las fuerzas policiacas de la ciudad de México adopta diversas formas. La tortura y el uso excesivo de la fuerza se aplican como técnicas de investigación, y por lo tanto como maneras de resolver casos específicos o de castigar conductas ilegales. En otros casos, este comportamiento ha sido empleado para obtener beneficios financieros de parte de las víctimas. Esto nos conduce a las diversas formas ilegales de las actividades policiacas con las que se busca una renta. Una renta se obtiene mediante la lógica del pago por protección. La mayoría de los negocios establecidos (pequeños y grandes) pagan dinero directamente al jefe de la policía de un determinado sector urbano. Parte del dinero sube por la cadena de mando, otra baja por la misma, y el resto permanece en poder de los propios jefes de sector. Estos poderosos jefes les ordenan a los agentes policiacos en la calle que cuiden negocios específicos. Esto tiene como resultado que una institución pública brinde protección armada a intereses privados, a cambio de un pago en efectivo. Una segunda fuente de ingresos o rentas proviene de las operaciones de encubrimiento, mediante las cuales los agentes policiacos obtienen dinero de criminales y de personas que se dedican a actividades ilegales, los cuales no son perseguidos o cuando es el caso son puestos en libertad. El que una gran parte de la población de la ciudad de México se encuentre envuelta en la zona gris de la economía informal e ilegal proporciona amplias oportunidades para que la policía obtenga rentas. Un importante funcionario judicial de la época en que Cuauhtémoc Cárdenas gobernaba el DE recordaba que una noche recibió un informe telefónico de que varios camiones estaban entrando al barrio de Tepito, probablemente llenos de contrabando, protegidos por una escolta de la Policía Judicial Federal (PJF), lo cual no le permitió intervenir. El barrio de Tepito ha sido un área fértil para la venta abierta de contrabando durante muchas décadas. Desde que se liberó la economía, las actividades en este barrio se han inclinado cada vez más hacia las ilegales, como la venta de videos y DVD piratas, pornografía, drogas y armas. Hoy hasta es posible alquilar armas de fuego por día. Una tercera fuente de rentas proviene del hecho de que agentes policiacos están involucrados en actividades criminales, tales como el secuestro, la extorsión y el narcotráfico. Informes confidenciales que han salido a la luz recientemente, relativos a la PFP, el cuerpo nacional que fue fundado en los noventa- hablan de la existencia de la llamada “Hermandad del Polvo Blanco”, la cual protege a los narcotraficantes y está directamente relacionada con el negocio. Estos informes confirman la lógica de las rentas relacionadas con la actividad policiaca, y mencionan el caso de la venta del puesto de comandante de la policía del aeropuerto internacional de la ciudad de México, por 3 500 000 dólares. Un estudioso ha llegado a sugerir que los organismos judiciales

y de seguridad en México se manejan por medio de una énea depredadora. Las interconexiones del Estado y el crimen organizado permean las fuerzas de seguridad y el sistema judicial. Esto explica la percepción extremadamente negativa que de las fuerzas policiacas tienen los ciudadanos. A la vez, refuerza las tendencias organizativas de solidaridad y discreción en las corporaciones. Es difícil imaginar cómo estas circunstancias pondrían a la policía en posición de cumplir con sus obligaciones de manera efectiva, aunque así lo quisiera.

En el año 2000, casi 37.5% de la población del D.F tenía entre 10 y 29 años de edad, formando una legión de más de 3 200 000 jóvenes. Este gran grupo está segmentado en grupos con distintas posibilidades de desarrollo, acceso a la educación, trabajo, tiempo libre y oportunidades culturales. Los jóvenes de la ciudad de México nacen y crecen en contextos culturales y socioeconómicos sumamente diversos, lo cual marca su posterior desarrollo de manera significativa. No obstante, en muchas sociedades se percibe a la juventud como una categoría general que produce miedo y por lo tanto es objeto de acciones represivas, especialmente cuando se trata de pandillas juveniles. En diversas partes de América Latina, donde se les conoce como chavos banda, maras, klikas, pandillas, parches y gangas, utilizan lemas tales como nací por el barrio y por el barrio moriré o la ley es el enemigo, y adoptan los nombres de La Vida Loca, Sangre por Sangre, Denfo du Barrio (muere por el barrio) y MM (Mafia Mexicana), por ejemplo. Los miembros de las pandillas usan ropa distintiva y tatuajes como símbolos de identidad (lágrimas bajo los ojos que indican el número de asesinatos, por citar uno de éstos). Dichas pandillas son de hecho organizaciones de autodefensa juveniles en territorios enemigos, donde ser joven pobre y más aún si se es migrante- tiene un alto costo de discriminación; donde la única "salida" de la marginalidad es quebrantar la ley; donde la violencia, propia del sistema capitalista, es enfrentada con más violencia; donde la vida no vale nada, o más bien, donde se da el descubrimiento de la funesta realidad de saber que la muerte comienza a ser un negocio lucrativo.

Diversas fuerzas en la gran metrópolis proporcionan la base social para que emerjan estas pandillas. Para muchos, las escuelas ya no funcionan como canales de movilidad social y por lo tanto estos jóvenes desarrollan estrategias de supervivencia en actividades informales o abiertamente delictivas. La familia, la institución en donde los valores de solidaridad y comunidad se transmiten tradicionalmente, está cada vez más presionada; los hogares con un solo padre luchan por la supervivencia económica e impulsan a los jóvenes a salir a la calle y trabajar. El abuso, la violencia y el alcoholismo en el hogar añaden otra dimensión al problema. El mercado laboral, con su dramática falta de equilibrio entre la oferta y la demanda, excluye a grandes grupos de jóvenes del empleo formal y la integración. Finalmente, diversas fuentes de autoridad pública se han visto seriamente disminuidas, con la posible excepción de la iglesia. La cara más visible de la autoridad es, para muchos de estos jóvenes, la policía, y cuando se tiene una policía corrupta los resultados saltan a la vista.

Las pandillas juveniles han sido una importante característica de la criminalidad en la ciudad de México durante largo tiempo, pero hoy en día existen dos grupos que merecen ser mencionados: los cholos y las maras; ambos están relacionados de diversas maneras con la violencia y la inseguridad. Los cholos tienen su origen entre los jóvenes inmigrantes que partieron a los Estados Unidos, donde desarrollaron prácticas culturales distintivas además de modos de identidad y donde se vieron involucrados en diversas formas de criminalidad y violencia. Desde ahí, el fenómeno cholo reemigró a México, primero a los grandes centros urbanos a lo largo de la frontera con los Estados Unidos y posteriormente más al sur. En la actualidad, algunos de sus grupos están involucrados en el narcotráfico y el robo. Están envueltos en una terrible lucha por el control territorial con las maras, que tienen su origen en la comunidad salvadoreña de Los Ángeles. Estos últimos fueron retornados a El Salvador, y de ahí emigraron a México y a otras regiones de América Central. Informes gubernamentales han señalado su presencia en la frontera entre Chiapas y Guatemala, así como en las ciudades más importantes de México. Un informante consideraba que había alrededor de 1300 mareros en la ciudad de México, divididos en siete pandillas y que la capital aún no tiene idea de lo que se avecina.

Al desenvolverse la situación delictiva y la percepción de la violencia y la criminalidad, se ve que existen diferentes actores en la ciudad que intervienen en ello. Estos actores son: el gobierno en sus distintos niveles, la comunidad empresarial, los partidos políticos, las organizaciones sociales, los medios de comunicación y los ciudadanos comunes. Todos ellos proponen y desarrollan estrategias para enfrentarse al problema. Dichas estrategias pueden adquirir formas diversas, a veces contradictorias. En esta sección nos referiremos a algunas de las estrategias y acciones

llevadas a cabo por los distintos actores en la sociedad metropolitana. Primero nos enfocaremos en algunas iniciativas clave del gobierno local de mediados de los noventa. Después, trataremos brevemente el esfuerzo de la sociedad civil organizada por influenciar la agenda. Por último, examinaremos una de las consecuencias más perversas de la situación de inseguridad, impunidad y violencia en la ciudad de México, al referirnos al momento en que los ciudadanos comunes, pobres y frustrados se hacen justicia por propia mano.

El gobierno local: la militarización y la cero tolerancia

Desde mediados de los noventa, los crecientes problemas de inseguridad, criminalidad y violencia en la ciudad de México, y el consecuente descontento popular, han llevado a las autoridades a implementar varios proyectos para mejorar la situación, a veces con el uso de medidas draconianas. Debido a que las fuerzas policiacas han tenido durante mucho tiempo la reputación de ser corruptas, indisciplinadas, poco profesionales y técnicamente incapaces, varios proyectos se han centrado en reformarlas. Este es el contexto en el cual las autoridades decidieron contratar agentes externos y militarizar la policía de la ciudad de México. Esto ya había ocurrido en otras partes del país, especialmente en la lucha contra el narcotráfico.

En junio de 1996, luego de la crisis del peso, cuando se registró un gran aumento en la criminalidad, el general Enrique Tomás Salgado Cordero, un elemento activo del ejército mexicano, fue designado jefe de la policía del D.F. El nuevo jefe se comprometió a reestructurar la policía y a reducir el crimen y la corrupción. Con este propósito, reemplazó inmediatamente a 150 elementos policiacos de alto y mediano rango con elementos de las fuerzas armadas. Esta decisión afectó los intereses de la Hermandad y provocó un fuerte resentimiento entre la policía. También mandó a una división entera de policías a un campo de entrenamiento militar y la sustituyó con policías militares. Desde el principio, el proyecto de militarización experimentó tres problemas básicos. En primer término, las rivalidades con las fuerzas policiacas, que no querían renunciar a sus influencias, en ocasiones dieron origen a luchas abiertas por el control político y, en la mayor parte de los casos, a una falta de coordinación. Hubo enfrentamientos armados entre ambos grupos, así como situaciones en que elementos policiacos fueron arrestados por la policía militar. Era cuestión de tiempo para que se pusiera en duda la efectividad del plan. Estas rivalidades tienen también una base material: los soldados están mejor pagados, tienen más prestaciones, reciben uniformes (en tanto que los elementos policiacos tienen que comprarlos) y tienen mejor armamento. Para combatir los intereses creados y las redes de corrupción entre los criminales y la policía, el general Salgado decidió mudar a corporaciones policiacas enteras fuera de sus antiguas jurisdicciones y sustituirlas con soldados, comenzando por la delegación Iztapalapa. Después de tomar un curso de capacitación obligatorio, los elementos de Iztapalapa, contrariamente a lo que se les había prometido, fueron trasladados a otra delegación (Gustavo A. Madero), en donde se encontraron con una feroz oposición por parte de las fuerzas locales, hasta que el plan fue cancelado. Mientras tanto, los soldados en Iztapalapa sufrían de aislamiento, ya que las fuerzas policiacas de las delegaciones vecinas se rehusaban a trabajar de manera conjunta con ellos.

En segunda instancia, este experimento puso de manifiesto que la lógica operativa de los militares difiere de la policiaca. Desde el inicio del proyecto, observadores críticos señalaron que los elementos del ejército actúan de acuerdo con reglas y rutinas que no son las adecuadas para el trabajo normal de la policía. Posteriormente, el ejército fue cuestionado debido al hecho de que estaba entrenado para allanar y matar en vez de entregar a las autoridades a aquellos que violaban las leyes. Varios incidentes ocasionados por operaciones policiacas de tipo militar en la ciudad de México escandalizaron tanto a las autoridades como a la opinión pública. Durante una de dichas operaciones, en septiembre de 1997, las cosas salieron muy mal, lo que vino a sumarse a la ya existente preocupación relativa a la indiferencia del ejército en cuanto a los derechos humanos. El incidente ocurrió después de que una televisora nacional difundiera imágenes de unos delincuentes que amenazaban a un conductor, le robaban su automóvil y luego se dirigían hacia una patrulla policiaca para sobornarla y poder continuar con sus atracos. Esto tuvo lugar en la colonia Buenos Aires, un área bien identificada por cualquier habitante de la ciudad de México, ya que en ella se encuentran muchos pequeños negocios que venden autopartes, en múltiples casos de dudosa procedencia. El informe causó indignación e incrementó la presión para que la policía llevara a cabo acciones inmediatas. Poco después, la policía y las fuerzas especiales allanaron violentamente la colonia, lo cual originó una balacera en la que murió un elemento policiaco. Posteriormente, la policía arrestó a seis sospechosos. Al día siguiente tres de ellos fueron encontrados asesinados, con evidencia de haber sido torturados. Dos semanas más tarde aparecieron los cuerpos descuartiza-

dos de los otros tres sospechosos. Entonces, varios elementos de la policía y los directivos militares de las unidades fueron arrestados y acusados de homicidio.

El general Salgado Cordero dejó la policía a finales de 1997, cuando Cuauhtémoc Cárdenas llegó al gobierno del D.F. Cárdenas designó a un elemento jubilado del ejército como jefe de la policía, pero fue despedido un año después y sustituido por un civil. La organización militar de la policía de la ciudad de México fue desmantelada, en tanto que los oficiales que habían sido despedidos anteriormente se encontraban de regreso en la organización. El hecho de militarizar la policía fracasó por un complejo conjunto de factores interrelacionados: las rivalidades sociales, organizativas y culturales eran intensas y por lo tanto ambas entidades ni podían ni querían cooperar entre sí; importantes intereses económicos y políticos estaban en juego y los militares carecían de habilidades policiacas. Dicho fracaso también se explica por el descontento popular, debido no sólo a los métodos severos, sino igualmente al hecho de que los ciudadanos prefieren arreglarse ellos mismos con la policía, algo que resulta más difícil tratándose del ejército. La conclusión general de López-Montiel es desalentadora: no importa si el jefe de la policía es un militar o un civil; elementos policiacos y organizaciones corruptas han mostrado su habilidad para adaptarse a ambos las prácticas de corrupción no se abandonan, independientemente del gobierno de que se trate.

Aunque las estadísticas oficiales muestran una disminución gradual en la delincuencia desde finales de los noventa, las autoridades continúan siendo presionadas para que desarrollen nuevas iniciativas que reduzcan la criminalidad. Una importante iniciativa del gobierno de López Obrador estaba encaminada al incremento de la coordinación relativa a la prevención de los delitos, el trabajo policiaco y la procuración de justicia. Esto se tradujo en un esfuerzo por territorializar las funciones de los diferentes organismos y actores involucrados en asuntos de seguridad. El objetivo era un enfoque integral dirigido a la reducción de la criminalidad, el cual eliminaría la impunidad, atacaría la delincuencia, promovería el desarrollo económico y social, y mejoraría las relaciones entre los organismos judiciales y el público en general. Para esos efectos, la ciudad fue dividida en 70 coordinaciones territoriales, con base en información demográfica, incidencia de la delincuencia y distribución de las delegaciones policiacas. Estas funcionarían como plataformas para la colaboración entre diversos organismos gubernamentales y la participación ciudadana. De esta manera se trataba de incrementar la confianza de la gente en el sistema judicial. Aunque este proyecto contiene varios elementos positivos, pronto se vio rebasado por un nuevo plan de gran importancia, probablemente porque las autoridades resentían la presión política de adoptar medidas más visibles y de impacto inmediato.

A principios del año 2003, López Obrador contrató al ex alcalde de Nueva York, Rudolph Giuliani (con el apoyo económico de los organismos empresariales de la capital), para que llevara a cabo un análisis de la situación en la ciudad de México y formulara recomendaciones. Se esperaba que la aplicación exitosa de la política de cero tolerancias en la Gran Manzana pudiera repetirse en México. Posteriormente, en ese mismo año, el equipo de Giuliani elaboró un documento con casi 150 recomendaciones, las cuales fueron rápidamente aceptadas por la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) del Distrito Federal. El informe se guiaba por los principios de las políticas de Giuliani en Nueva York, enfatizando la modernización de las fuerzas policiacas y de su estructura administrativa. Asimismo, prestaba mucha atención a las cuestiones de información, operación, responsabilidad, profesionalismo, asuntos internos y administración. Los dos elementos clave contenidos en el informe eran: el sistema informático COMSPAT, el cual implica el monitoreo meticuloso de todos los tipos de conductas criminales y asociales, y la teoría de las ventanas rotas, la cual sostiene que todas las expresiones de desorden, criminalidad y conductas ilegales tienen que ser combatidas, de ahí la idea de las cero tolerancias. Aunque nadie puso en duda su preocupación básica -hacer algo acerca de las profundas debilidades institucionales en las fuerzas policiacas, el informe fue recibido con numerosas críticas. Se argumentaba que muchas de las recomendaciones requerirían de reformas legales y hasta constitucionales, las cuales rebasaban las facultades del D.F. Por ejemplo, uno de los consejos más importantes de Giuliani tenía que ver con la ampliación de las facultades de la policía para llevar a cabo investigaciones, algo que en México está reservado únicamente a la policía judicial (PJ). Otros consejos consistían en dotar de nuevas facultades a la policía, pero se creyó que dichas facultades amenazaban los derechos fundamentales de los ciudadanos, algo que contribuiría a elevar la ya de por sí mala reputación de las fuerzas policiacas. La estricta política de transparencia (accountability), mediante la cual los jefes de sector tienen que rendir cuentas del número de arrestos en sus distritos, fue percibida como algo que fácilmente podría tener efectos perversos. Para lograr sus objetivos, los elementos de la policía persiguen a personas que han

cometido delitos leves. Una medida en particular, propuesta por Giuliani a este respecto, fue ampliamente criticada, ya que sugería que se criminalizara a los miles de muchachos que en la ciudad de México trabajan como “franeleros” y limpiaparabrisas. Así pues, el amplio sector informal, una consecuencia del sistema económico desigual, sería objeto de la persecución policiaca. A pesar de la relación que existe entre el trabajo informal y la criminalidad, la pregunta estribaba en si dicha política disminuiría “los delitos” que más preocupan a los habitantes de la ciudad.

Esto apuntaba a una crítica más amplia que cuestionaba la aplicabilidad del modelo neoyorquino a una ciudad que es muy distinta en lo socioeconómico, lo político y lo legal. Arroyo ha identificado grandes obstáculos para la exitosa introducción de la filosofía y los mecanismos de las cero tolerancias. La implementación del sistema informático COMSPAT un muy buen ejemplo. Como se ha dicho anteriormente, la existencia de datos estadísticos fidedignos es un serio problema en México. Además, la introducción del COMSPAT se vería sumamente entorpecida debido a la división administrativa de la metrópolis, ya que lo que ocurre en el área que se encuentra más allá del D.F, donde viven más de nueve millones de personas, quedaría fuera de su alcance. Si se implementara el COMPSTAT en su totalidad, se carecería de un panorama integral y metropolitano. A fin de cuentas, el enfoque de Giuliani sobre el problema de la criminalidad está basado en la idea de que las consecuencias del desorden social y de desobedecer las leyes deben ser combatidas con vigorosas acciones policiacas. Pero en la ciudad de México es a la policía misma a la que se debe responsabilizar en parte por la impunidad y corrupción generalizadas. De acuerdo con lo anterior concluye que la adopción del proyecto de Giuliani tenía fallas desde el origen, ya que las autoridades se inclinaron por una solución antes de conocer el problema.

La sociedad civil se organiza, pero no mucho

Hace poco más de 20 años, la ciudad de México sufrió un terrible terremoto que mató y afectó a miles de personas y destruyó muchos edificios en la zona centro. Al enfrentarse a la parálisis gubernamental para resolver el caos con la rapidez que se requería, numerosos grupos de ciudadanos salieron a las calles y organizaron actividades de rescate. Este activismo cívico que siguió al terremoto de 1985 más tarde se consolidó en una fuerte red de organizaciones de barrio, las cuales han sido instrumentales en el logro de cambios significativos en el sistema político mexicano. A pesar de que la inseguridad y la violencia urbana, así como el descontento que emana de la incapacidad del gobierno para combatirlas, son las fuentes principales de las preocupaciones actuales de los ciudadanos metropolitanos, éstos aún no han generado esfuerzos organizativos y cívicos comparables y sostenidos desde abajo. Además, las organizaciones cívicas han emergido en gran parte en una relación dependiente del Estado, ya que los gobiernos locales tomaron la iniciativa de establecer nuevas relaciones con las colonias. En 1999, por primera vez, los habitantes del D.F eligieron a los miembros de alrededor de 1 350 comités vecinales, los cuales iban a funcionar como nuevas formas de representación y participación. Estos comités constituyen las unidades representativas más pequeñas de la ciudad, y teóricamente externan y encauzan las preocupaciones y exigencias populares para que éstas sean atendidas por las autoridades. No obstante, un reciente estudio de las respuestas vecinales en cuanto a la inseguridad ha demostrado que las medidas tendientes a establecer relaciones más estrechas y confiables entre las colonias populares y los organismos de seguridad, por ejemplo, a través de actividades policiacas comunitarias, no han sido muy exitosas. La fragilidad del activismo popular, en cuanto al debate sobre la inseguridad, contrasta con la influencia de las organizaciones de élite en la llamada agenda política. Una de las más importantes cúpulas empresariales, la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex), respaldaba el proyecto de consultar a Giuliani y además lo financió.

La Coparmex también estuvo muy activa en lo referente a la que hasta la fecha ha sido la manifestación cívica más grande en contra de la inseguridad en la ciudad de México. A finales de junio de 2004, poderosos grupos de influencia organizaron una marcha silenciosa que contó con la participación de alrededor de 250 000 personas. Organizaciones cívicas tales como el Consejo Ciudadano de Seguridad Pública y Justicia Penal y México Unido contra la Delincuencia se componen principalmente de individuos que pertenecen a las clases alta y media. Contando con el apoyo masivo de los medios de comunicación electrónicos, estas organizaciones pudieron escenificar un acto a gran escala. Sin embargo, este acto estuvo politizado desde el principio. Debido a que la marcha fue anunciada en el contexto de las grandes tensiones entre el jefe de gobierno de la ciudad de México y el presidente, fue considerada como un ataque a las autoridades de la ciudad. Esta impresión se vio fortalecida por una declaración poco confiable del presidente Fox, cuando dijo que la de México era la ciudad más peligrosa del país. A su vez, el procurador general del D.F acusó a

los organizadores de crear una atmósfera de terror en la ciudad. Finalmente, la manifestación del 27 de junio también atrajo a muchos ciudadanos alarmados, quienes se rehusaron a convertirla en una plataforma contra López Obrador.



¿Sociedad incivil?: los linchamientos

La mayoría de los habitantes de la ciudad de México está tan acostumbrada, que probablemente ya no lo nota. Las colonias de clase media y alta han privatizado los espacios públicos mediante rejas metálicas y la contratación de guardias de seguridad privados. Lo anterior es un producto directo de los cada vez más extendidos sentimientos de miedo a asaltos, robos y secuestros. Las colonias pobres también se ven afectadas por diversas formas de criminalidad, sin embargo, sus habitantes carecen de los medios para protegerse de esta manera. Los habitantes de la ciudad, al enfrentarse a los robos, a la reciente ola de narcomenudeo y a la ineficacia de los organismos judiciales, se ven más tentados a hacerse justicia por propia mano. En la ciudad de México, esto -sólo de manera ocasional- ha tomado la forma de vigilantismo. Los ciudadanos, al hacerse justicia por propia mano, se convierten en turbas que golpean gravemente, hieren y hasta matan a aquellos de quienes sospechan que han cometido un crimen. En su mayoría, los delincuentes no han sido juzgados. En algunos casos un ladrón de poca monta ha sido sorprendido infraganti por los vecinos y "castigado" con lujo de violencia. Entre 2001 y 2004, fueron denunciados 24 casos de linchamiento. Por ejemplo, en agosto de 2004, una mujer de 37 años, a quien se le acusaba de haber robado un pollo de una tienda en el barrio de Santa Rosa Xochiac, en la delegación Álvaro Obregón, fue atada a la astabandera de la plaza pública y golpeada durante siete horas, hasta que fue rescatada por las fuerzas policiacas de las manos de la iracunda turba que amenazaba con quemarla viva. En diciembre de 2002, tres ladrones de automóviles fueron capturados por los habitantes del pueblo de San Pablo Oztotepec, al sur de la delegación Milpa Alta; sólo uno de ellos sobrevivió. En junio de 2001, los habitantes del pueblo de Magdalena Petlacalco, al sur de la delegación Tlalpan, gol-

pearon hasta ocasionarle la muerte a un ladrón que pretendía robar la parroquia del mismo pueblo. En otros casos, los sospechosos han sido acusados de delitos más serios, tales como violación o robo de infantes (robachicos). Las cosas ocurren con tanta rapidez que los rumores acerca de un supuesto delito, los cuales se alimentan de experiencias más generales y de las percepciones de inseguridad, vulnerabilidad y violencia, son suficientes para dar origen a una turba iracunda. En otras partes de América Latina se han registrado acontecimientos similares.

Lo que llama la atención acerca de la historia reciente de los linchamientos en la ciudad de México es que la mayoría tiene lugar en las cuatro delegaciones situadas más al sur, las cuales son más “rurales” y están menos densamente pobladas. Hablamos de las delegaciones Tláhuac, Xochimilco, Tlalpan y Milpa Alta, un área que de manera consistente ha reportado los menores índices de criminalidad en el D.F. Entonces, establecer una correlación estadística simple entre la criminalidad y el violento repudio bajo la forma de linchamientos que esto parece ocasionar. Aparentemente, las características sociales y culturales específicas de estas comunidades desempeñan un papel clave. Muchas de estas comunidades eran originalmente pueblos que han sido absorbidos por la expansión metropolitana. La urbanización y la migración hacia estas comunidades pobres, durante las últimas décadas, han ejercido cada vez mayor presión sobre las estructuras sociales y las instituciones culturales preexistentes. Estas presiones se ven agravadas debido a la reciente penetración de actividades criminales, tales como el narcomenudeo. La combinación de las vulnerabilidades relativas a la exclusión social, la marginalización y la inseguridad pública puede tener como resultado lo que un observador ha llamado explosiones de “odio social.”

En noviembre de 2004, la historia reciente de los linchamientos en la ciudad de México culminó trágicamente cuando dos policías pertenecientes a la PFP fueron casi muertos a golpes y después quemados vivos por una turba furiosa en San Juan Ixtayopan, en la delegación Tláhuac.⁴⁹ Un tercer elemento apenas sobrevivió. Lo que hizo que este linchamiento se distinguiera de los demás fue que los atroces acontecimientos fueron transmitidos en vivo por las televisoras a nivel nacional durante horas, mientras las autoridades se mostraban incapaces de conjuntar a una fuerza lo suficientemente grande como para dispersar a la turba y rescatar a los elementos de la policía que estaban en peligro. Incluso, la golpiza fue interrumpida por unos momentos para que un periodista pudiera entrevistar a una de las víctimas. El incidente, el cual llegó a ser conocido como el “caso Tláhuac”, escandalizó a toda la nación. El cruel asesinato de dos elementos de la policía y las posteriores declaraciones de las autoridades pusieron de manifiesto muchas de las contradicciones que afectan el manejo de los problemas de la ciudad de México en lo que respecta a la inseguridad y la violencia.

En primer lugar, llegó a saberse que los elementos de la PFP involucrados en el hecho habían estado llevando a cabo investigaciones de manera encubierta durante semanas en el pueblo de San Juan, pero las autoridades locales no habían sido informadas de ello. Dichos elementos habían tomado fotos y videos de los alrededores de la escuela local. Por lo tanto, surgieron rumores de que querían secuestrar niños. En esa fecha fatal, el 25 de noviembre, se rumoraba que dos niños habían sido realmente secuestrados, así que los habitantes de la localidad capturaron de manera violenta a los policías. La PFP declaró primeramente que las investigaciones estaban relacionadas con los secuestros, pero cambiaron rápidamente la historia y aseguraron que se trataba de operaciones para combatir el narcomenudeo. Más tarde se informó que los policías perseguían a un líder del movimiento guerrillero llamado Ejército Popular Revolucionario (EPR), y que por lo tanto la carnicería había sido el resultado de la manipulación consciente de los habitantes por parte del epr.⁵⁰ Sean cuales fueren las verdaderas razones de la presencia de la policía secreta en San Juan Ixtayopan, resultó evidente que el operativo no se llevó a cabo en coordinación con las fuerzas locales, en quienes recayó la tarea de resolver la situación. Aun cuando los trágicos acontecimientos se desarrollaron entre las seis y las nueve de la noche, los diversos organismos policiacos de la ciudad de México fueron incapaces de implementar una operación conjunta. Uno de los habitantes de la localidad fue tajante en su juicio: Nadie sabía lo que andaban haciendo, no se coordinan y les faltó determinación para actuar. ¿De qué les sirvió pagarle cuatro millones de dólares al estúpido de Giuliani?

En segundo lugar, el caso Tláhuac es un ejemplo dramático de la brecha y la crisis de confianza entre ciudadanos comunes y organizaciones que representan la ley. Las personas involucradas en los linchamientos sabían perfectamente bien que sus víctimas eran elementos de la policía. Cuando un pequeño grupo de policías y autoridades locales llegaron al lugar, fueron rechazados por la turba. Se informó a las autoridades que sólo se entregaría a las víctimas a altos funcionarios

de la delegación o al procurador general. Sin embargo, al arribar al sitio la delegada de Tláhuac también fue repudiada, insultada y empujada. La distancia entre las autoridades y los ciudadanos, y la incapacidad de unirlos en un momento de profunda crisis, fue puesta de manifiesto cuando la delegada se retiró del lugar poco tiempo después. En un agudo artículo, ha sugerido que los acontecimientos demuestran la enorme distancia que separa a la sociedad de la policía, pero también demuestran que la policía tiene muchas razones para distanciarse de la población. Al día siguiente, la policía allanó con violencia el pueblo de San Juan buscando a los culpables. De esta manera, la situación se tornó aún más difícil.

En tercer lugar, las serias deficiencias organizativas, operativas y técnicas de los distintos organismos policíacos al manejar la situación se vieron politizadas de inmediato, es decir, se volvieron parte de la intensa lucha entre la cúpula política del de y el gobierno federal. Como consecuencia de lo anterior, el debate pronto se concentró en quién debía renunciar y quién no. Finalmente, el presidente Fox removió de su cargo al secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal, quien era un cercano colaborador del jefe de gobierno de la ciudad. Este hecho fue ampliamente considerado como un acto de castigo político, en vez de un paso tendiente a corregir errores y deficiencias. De tal manera, el caso Tláhuac pone de manifiesto que las rivalidades políticas y otros conflictos de interés afectan gravemente a la voluntad y la decisión que se necesitan para reformar y mejorar el cumplimiento de la ley, y para enfrentarse a los crecientes problemas de inseguridad y violencia en la ciudad de México.

Conclusiones

Las tensiones y las contradicciones que resultan de la estructura socioeconómica del país tienen una larga historia en la metrópolis, pero en las últimas décadas se han exacerbado debido a los efectos de las reformas neoliberales institucionales y económicas, y a las recurrentes crisis económicas. El empobrecimiento, la exclusión y la desigualdad han creado un panorama urbano que se caracteriza por las diferencias extremas en cuanto a riqueza y diseño urbano y por la fragmentación del espacio social. Todo esto se ve reflejado de manera inequívoca en el surgimiento de colonias bardeadas, complejos departamentales y centros comerciales vigilados por decenas de miles de guardias de seguridad privados, a quienes se les paga poco. Mientras que las colonias populares, pobres y marginadas persisten en las áreas centrales de la metrópolis y, sobre todo, en las zonas altamente pobladas de la cada vez más amplia periferia. Este panorama socioeconómico resulta aún más complejo debido a los cambios políticos en el país, los cuales han tenido gran repercusión en la capital. A lo largo de este artículo, hemos señalado las consecuencias en la ciudad de México de las rivalidades y conflictos abiertos entre diferentes actores políticos, partidos, grupos de interés y organizaciones de procuración de justicia, frente a la debilidad de los ciudadanos.

Además, diversas formas del crimen organizado se han afianzado en la ciudad de México. Hay zonas muy bien determinadas que se especializan en las distintas ramas delictivas, tales como: el tráfico de armas, el contrabando, el robo de automóviles y de autopartes, el secuestro y, recientemente, el narcotráfico. Por si fuera poco, se cuenta con amplias evidencias de que las diversas fuerzas de seguridad están involucradas. Aun así, no existen en la ZMCM territorios controlados completamente por actores violentos no estatales (narcotraficantes o pandillas), como lo han notado estudios sobre la violencia urbana en Brasil y Centroamérica, tal vez con la excepción de Tepito y partes de Iztapalapa, pero nunca al grado señalado para otras partes de América Latina. En donde sí existe el fenómeno es en zonas rurales y urbanas fuera de la ciudad de México, en las que la presencia violenta de los cárteles del narcotráfico es mucho más marcada. Además, mientras que la violencia en El Salvador ha atravesado por un proceso de despolitización después de la guerra civil, en la ciudad de México parece suceder lo contrario. Gutiérrez y Jaramillo (2004) han planteado que los vínculos estrechos entre lo político y la violencia criminal, es decir, la politización del crimen y la inseguridad, explican los muy altos índices de violencia en la ciudad de Medellín (Colombia). Al igual que en México, la violencia urbana no es el resultado de la ausencia del Estado vacíos de gobierno, sino de la porosidad del mismo, que hace posible establecer “pactos paradójicos” entre el Estado local y actores rivales con poder de coerción.

En tanto que ha sido posible observar que el miedo a la delincuencia y la violencia, y la generalizada percepción de la inseguridad, son fenómenos relativamente recientes en la ciudad de México, los efectos conjuntos de la creciente desigualdad, la profundización de la exclusión social, las transformaciones políticas y la marcada presencia del crimen organizado han colocado actualmente estas preocupaciones de manera firme en la agenda de las autoridades y de la población en

general. Hemos señalado las conexiones entre el severo declive económico y el crecimiento de los delitos y la inseguridad. La relación que existe entre la exclusión social y económica y la inseguridad y la violencia tiene sin embargo otro aspecto. Si bien las exigencias relativas a una mayor justicia penal y transparencia deben ser vistas como parte de las demandas de una extensión de la democracia y la justicia social, es igualmente cierto que las causas sociales fundamentales de mucha de la violencia y criminalidad contemporáneas están excluidas de las respuestas a este fenómeno. La naturaleza social y política de la criminalidad y la violencia en la ciudad de México se ve cada vez más oscurecida por los discursos que privilegian intervenciones policiacas y populismos punitivos. La adopción de la “cero tolerancia” es el más claro ejemplo. En este contexto, es importante notar que los infames linchamientos pueden ser interpretados como reclamaciones políticas -perversas pero poderosas- en cuanto a la autonomía local y la justicia.

Lo anterior no quiere decir que la reforma de las fuerzas de seguridad y del sistema judicial en general, así como la lucha contra la impunidad, simplemente desvíen la atención de la agenda social. Hemos señalado los serios problemas de coordinación, rivalidad, corrupción y conducta delictiva que caracterizan a las fuerzas de seguridad en la ciudad de México. Lo anterior está sin duda relacionado con lo que creemos que es un rasgo clave del sistema de gobierno en cuanto a la criminalidad y la inseguridad en la ciudad de México, es decir, su grado de politización. Las rivalidades entre las diversas corporaciones policiacas y las autoridades, la corrupción y los acontecimientos que siguieron a la marcha cívica contra la inseguridad, así como la secuela de los linchamientos de Tláhuac, estaban todos permeados por intereses políticos. Esto va más allá de las confrontaciones conyunturales entre determinados líderes y partidos. Lo anterior tiene su raíz en los desequilibrios sistémicos entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y ciertas prácticas y tradiciones políticas y culturales. De tal modo, la violencia y la inseguridad son, finalmente, problemas de justicia social y democracia verdadera.

Determinación de la percepción de inseguridad en México

Willy W. Cortez¹

Sobre la importancia de la percepción de inseguridad

Antes de discutir los diferentes mecanismos mediante los cuales la percepción de inseguridad puede afectar el bienestar social, se debe notar que aún no existe un consenso sobre la definición de percepción de inseguridad. En la literatura sobre percepción de inseguridad se observa que los investigadores usan de manera indistinta el término percepción de inseguridad y miedo al delito. Esto se debe a que no existe una definición comúnmente aceptada entre quienes usan el término miedo al delito. A la falta de consenso en la definición de miedo al delito se agrega la falta de acuerdos sobre la mejor manera de medir el miedo al delito.

Sin embargo, el concepto de inseguridad parece ser más amplio que el simple miedo al delito. Particularmente, porque el sentimiento de inseguridad puede no necesariamente estar asociado a la incidencia delictiva y puede, más bien, estar asociado a otro tipo de fenómenos que afectan la percepción del individuo.

La importancia de la percepción de inseguridad como un indicador de la calidad de vida de la población ha sido notada por diversos investigadores. Una alta percepción de inseguridad implica pérdidas significativas en el bienestar social de los individuos por varias razones. Primero, un aumento de la percepción de inseguridad puede llevar a las personas a cambiar sus hábitos y costumbres de realizar ciertas actividades para evitar ser víctimas de algún delito. Estos cambios de comportamiento pueden resultar en una menor participación en eventos sociales, incluyendo una reducción en la frecuencia de visitas a familiares o amigos. En ese sentido, el costo social es menor cohesión o integración con respecto a sociedades que no enfrentan el mismo problema de inseguridad.

Segundo, una alta percepción de inseguridad puede significar aumento en las medidas de autoprotección, como construcción de bardas o rejas en las casas. En gran medida los gastos de autoprotección representan acciones que ocurren porque las autoridades son incapaces de proveer la seguridad pública necesaria que las personas demandan.

Tercero, una mayor percepción de inseguridad puede resultar en un mayor nivel de estrés en las personas, lo cual puede significar un deterioro de la salud mental de ellas. Esto, a su vez, no solo significa mayores gastos médicos, sino también puede afectar la eficiencia y la productividad laboral de las personas. La pérdida económica causada por la menor productividad laboral no ha sido estimada, pero diversos estudios sugieren que aumenta conforme aumenta el nivel de estrés inducido por la mayor percepción de inseguridad.



1 Cortez, Willy W. Coord. Determinantes de la percepción de inseguridad en México. En: Ensayos sobre victimización, percepción de inseguridad y corrupción en México. México: Editorial Universitaria, 2015. Págs. 77-112

Cuarto, desde el punto de vista económico, la mayor percepción de inseguridad puede resultar en reducciones en la tasa de crecimiento potencial de la economía. Esto es así porque la mayor percepción de inseguridad puede generar menores expectativas de ganancia, lo cual induce menor inversión productiva, tanto nacional como extranjera; por consiguiente, el potencial de expansión económica se reduce significativamente.

Por último, y no menos importante que las anteriores razones, es que una alta percepción de inseguridad puede inducir a las autoridades a implementar una política de represión generalizada para combatir a la delincuencia. Esta política pública puede tener un efecto contrario al esperado; es decir, puede inducir aumentos de la percepción de inseguridad, lo cual puede convertirse en un círculo vicioso entre mayor percepción de inseguridad y mayor represión por parte de las autoridades.

Por todas estas razones, se hace necesario un estudio de los determinantes de la percepción de inseguridad. Una vez identificadas las variables relevantes, y cuantificada su importancia relativa, el siguiente paso es el diseño de políticas públicas que contribuyan a la reducción de la percepción de inseguridad.

Teorías de inseguridad

Estudios sobre el miedo al delito o el sentimiento de inseguridad pública no son algo novedoso en las ciencias sociales. Para algunos autores, la inseguridad pública depende de las amenazas y la vulnerabilidad de las personas a convertirse en víctimas de algún delito. Por ejemplo, si la persona ya ha sido víctima de algún delito, o si vive en vecindarios riesgosos con alta incidencia de drogadicción o robos, es muy probable que su percepción de inseguridad sea bastante elevada.

Sin embargo, la teoría de la vulnerabilidad de las personas no es la única explicación que existe al respecto. En general, se encuentran diversas teorías (complementarias) que tratan de explicar el fenómeno argumentan que existen dos grandes paradigmas que pueden explicar el miedo al delito: i) la perspectiva racional, y ii) la perspectiva simbólica.

La proposición central de la perspectiva racional es que las personas son racionales inclusive en sus temores. El sentimiento de inseguridad es individual y es un estimado racional del riesgo de convertirse en víctima de un crimen. Más específicamente, los sentimientos de inseguridad son función de: i) el riesgo de victimización, ii) la probabilidad de consecuencias dolorosas de la realización de tal riesgo, y iii) el grado del cual uno es incapaz de evitar o disminuir tal riesgo.

El paradigma simbólico, por otro lado, enfatiza que el sentimiento de inseguridad no solamente es el resultado de alguna experiencia de amenaza, vulnerabilidad o abandono, sino que este sentimiento no está necesariamente relacionado con el crimen o la victimización. En general, se considera que el sentimiento de inseguridad puede ser causado por muchas cosas, entre las que se pueden mencionar: enfermedad, incertidumbre económica, sentimientos de anomalía, o sentimientos pesimistas acerca del futuro, cambio social repentino, desorden urbano generalizado, entre otras.

Estos factores se dividen en tres campos: 1) las variables demográficas tales como la vulnerabilidad física y social, 2) variables de vecindad que influyen el sentimiento de inseguridad, y 3) la información que se recibe sobre delitos, de víctimas directas o mediante historias de conocidos o por medio de los medios de comunicación.

Una clasificación de las teorías algo diferente, pero que contiene los mismos principios teóricos, existen cinco teorías que explican la inseguridad y el temor al crimen. La primera la teoría de la incivilidad o la teoría del desorden social argumenta que las personas que viven en zonas con signos de desorden social, deterioro físico, o ambos, registrarán una mayor percepción de inseguridad. La explicación es que los signos de incivilidad o desorden social proyectan una percepción de falta de control, niveles bajos de cohesión social y negligencia política que, a su vez, inducen un mayor sentido de vulnerabilidad con respecto al crimen.

La segunda es la teoría de victimización, mientras que la tercera es la teoría de la vulnerabilidad física. La teoría de victimización sostiene que las personas que han sido víctimas de algún delito se sienten menos seguras que aquellas que no han sido víctimas. La victimización puede ser directa o indirecta: directa si la persona a quien se entrevista fue víctima de algún delito, e indirecta si alguien conocido de la persona a quien se entrevista fue víctima.

Esta teoría no está libre de controversia, porque existen estudios que no han encontrado una correlación estadística significativa entre victimización y miedo al delito. Esta falta de correlación se ha explicado por la existencia de otros elementos que deben incluirse en un análisis detallado de esta relación. En particular, las redes de apoyo de familiares y amigos pueden reducir significativamente el impacto negativo de la victimización sobre el miedo al delito.

La teoría de la vulnerabilidad física, por su lado, sugiere que el miedo al delito será mayor entre personas que son menos capaces de defenderse de un ataque. Las variables que se han identificado como determinantes son la edad y el sexo. Estudios previos han encontrado que las personas de la tercera edad se sienten menos seguras que personas jóvenes. De igual manera, estudios identifican que las mujeres sienten un mayor temor a ser víctimas de delitos que los hombres. Estudios recientes han encontrado resultados contrarios a estas últimas teorías, en particular, en modelos que tratan de explicar el sentimiento de inseguridad que experimentan las personas en sus zonas de residencia. Es importante notar que la teoría de la vulnerabilidad física es considerada paradójica. La paradoja está dada por el hecho de que las personas que informan mayores índices de inseguridad los adultos mayores y las mujeres son precisamente los grupos de personas que presentan menos tasas de victimización.

Haciendo un paralelismo entre los diferentes paradigmas teóricos que existen para explicar el miedo al delito, sostiene que una diferencia significativa entre estas teorías es que los factores que la determinan son reales en el caso de la teoría de la victimización, mientras que son subjetivas en los casos de la teoría de la vulnerabilidad y la de incivilidad.

Dentro de la teoría de la vulnerabilidad se identifica la teoría de la vulnerabilidad social, la cual sostiene que el grado de vulnerabilidad o inseguridad se puede predecir según el grado de vulnerabilidad o desventaja que algunos sectores de la población tienen con respecto al crimen. Esto es así debido a su menor capacidad de prevenir el crimen o recuperarse de él. El argumento es que los grupos sociales más vulnerables tales como la población de bajos ingresos o aquellos con ingreso medio no tienen la misma capacidad para prevenir el crimen o recuperarse de él que las personas de altos ingresos. Variables como nivel educativo, ingresos, desempleo y ocupación se han utilizado como indicadores de clase social.

Continuando con las teorías, se encuentra la de redes sociales. Esta teoría está relacionada con la idea de capital social. Se argumenta que el involucramiento en redes sociales de apoyo genera mayores niveles de comunicación, cohesión comunitaria y disponibilidad de recursos para prevenir y combatir el crimen y el miedo al delito. Estas redes, al generar un sentimiento de seguridad entre los miembros de la red, hacen que los miembros de la comunidad se sientan más seguros. Esta visión, sin embargo, no es totalmente aceptada por todos los investigadores. Algunos autores han encontrado evidencia que un mayor involucramiento en la comunidad también implica un mayor acceso a la información sobre delincuencia, lo cual puede traducirse en un mayor sentimiento de inseguridad.

Independientemente de la clasificación que adoptemos, lo cierto es que la identificación de las variables que explican el comportamiento de la percepción de inseguridad no es tarea fácil. Aun cuando estudios previos han logrado identificar los factores que inciden sobre la percepción de inseguridad, su impacto puede variar en tiempo y espacio. Por ejemplo, no existe evidencia clara acerca de la influencia que ejercen los medios de comunicación en la inseguridad o en el miedo al delito. Por un lado, hay estudios que han encontrado que los medios de comunicación masiva aumentan la percepción de inseguridad; mientras, por el otro lado, están los que no han encontrado una relación significativa entre ambas variables.

La identificación se vuelve importante al momento de diseñar las políticas públicas específicas que contribuyan a reducir el sentimiento de inseguridad o la percepción de inseguridad. En resumen, estas diferentes teorías permiten identificar un conjunto de variables que potencialmente tienen incidencia sobre la percepción de inseguridad. Entre ellas se encuentran: (1) variables sociodemográficas como sexo, edad y nivel educativo; (2) variables que describen el entorno de la vivienda de las familias: existencia de pandillas, o si existe consumo y venta de drogas; (3) variables que describen el acceso a diferentes medios de comunicación masiva como la radio, televisión y periódicos; (4) el marco institucional también ocupa un lugar en la percepción de inseguridad. En ese sentido, se considera que el grado de confianza en la policía o la percepción de corrupción que se tenga sobre ella también inciden sobre la percepción de inseguridad. Finalmente, también se controla por el hecho de que la persona (o alguien en el hogar) haya sido víctima de algún delito.

La percepción de inseguridad depende de un conjunto que afectan el vecindario donde vive la persona, describen el grado de confianza en la policía, incluyendo la percepción de corrupción de ésta, victimización (de la persona o de algún familiar), adicionales que pueden incidir sobre la percepción de inseguridad como acceso a los medios de comunicación masiva, etcétera.

En esta sección se describe brevemente el modelo econométrico que nos permitirá realizar el análisis empírico, así como la base de datos que se utilizará para él.

¿De qué depende la percepción de inseguridad? Para ello se propone estimar un modelo de decisión individual si el individuo percibe inseguridad. Se hace una distinción entre tres indicadores de percepción: (i) percepción de inseguridad en la colonia de residencia de la persona encuestada, (ii) percepción de inseguridad en el municipio de residencia de la persona encuestada, y (iii) percepción de inseguridad en el estado de residencia de la persona encuestada. Por ello se presentan tres modelos econométricos, uno para cada tipo de percepción.

A continuación, se presentan los resultados del análisis de regresión para cada uno de los indicadores de inseguridad para cada uno de los años considerados. La tabla 13 presenta los resultados en el nivel colonia, mientras que las tablas 14 y 15 presentan las estimaciones para los niveles municipio y estado, respectivamente. En términos generales, el poder explicativo del modelo está entre el 9% y el 18%.

Los resultados del análisis de la percepción en el nivel colonia sugieren que los hombres tienen una menor probabilidad de sentir inseguridad. Este resultado es invariable en el tiempo, aunque la magnitud del parámetro varía ligeramente de un año con respecto a otro. Edad es otra de las variables que resultaron significativa. En lo que se refiere a la variable educación, los resultados indican que las personas con niveles altos de educación (licenciatura y posgrados) tienen una menor probabilidad de sentirse inseguras en sus colonias. No se encontró evidencia de que personas con menores niveles educativos (primaria, secundaria y preparatoria) tengan una mayor o menor probabilidad de sentirse inseguros.

Una posible interpretación de nuestros resultados con respecto a la educación es si consideramos que las personas con niveles educativos altos son, al mismo tiempo, personas con niveles de ingreso alto por el mayor retorno a la educación; entonces, la capacidad de autoprotección de este grupo de personas es mayor que la de las personas con niveles educativos más bajos. Esto, a su vez, puede inducir a que su percepción de inseguridad sea menor.

Una posible interpretación de nuestros resultados con respecto a la educación es si consideramos que las personas con niveles educativos altos son, al mismo tiempo, personas con niveles de ingreso alto por el mayor retorno a la educación; entonces, la capacidad de autoprotección de este grupo de personas es mayor que la de las personas con niveles educativos más bajos. Esto, a su vez, puede inducir a que su percepción de inseguridad sea menor.

En las variables que afectan el entorno de la vivienda de las personas encuestadas se consideran la existencia de pandillas y bandas y el consumo y venta de drogas en la colonia. Estas variables resultan altamente significativas, la existencia de pandillas, el consumo y la venta de drogas aumentan significativamente la probabilidad de percibir inseguridad en las colonias.



El acceso a la información mediante los programas de televisión o de radio sí afecta de manera positiva la probabilidad de sentir inseguridad. En cambio, no se encontró evidencia de que la lectura de periódicos impresos o vía Internet tenga algún efecto significativo sobre la probabilidad de sentir inseguridad.

Por último, también se consideraron variables relacionadas con el grado de confianza y la percepción de corrupción que se tiene sobre las autoridades policiales, principalmente en el nivel municipio. Los resultados indican que la confianza tanto en la policía de tránsito como en la policía preventiva municipal reduce la probabilidad de sentir inseguridad en el nivel colonia. Por otro lado, la percepción de corrupción de estas mismas fuerzas policiales aumenta la probabilidad de sentir inseguridad en el nivel colonia.

Las estimaciones también incluyen algunas características que rodean su colonia, como existencia de bandas, venta y consumo de drogas y grado de confianza y percepción de corrupción que tienen las personas sobre la policía preventiva.

Se puede apreciar dos tipos de comportamiento en la probabilidad estimada. Según las estimaciones, la probabilidad de sentir inseguridad en la colonia aumenta conforme aumenta la edad, hasta alcanzar un máximo lo cual ocurre entre los 55 y 56 años. A partir de los 56 años, la probabilidad comienza a decrecer de manera paulatina. El segundo tipo de comportamiento muestra una tendencia creciente a una tasa decreciente. Este tipo de comportamiento es característico de los años 2013 y 2014. La diferencia entre uno y otro caso es que, en el primero, se incluyó la influencia de los medios de comunicación en la percepción de inseguridad, mientras que en la segunda no. Como se recordará, se hace una distinción entre los medios de comunicación escrita (periódicos, Internet) y los visuales o auditivos (tv y radio). En resumen, nuestros resultados sugieren que los medios de comunicación masiva sí juegan un papel significativo en el patrón de comportamiento de la probabilidad de sentir inseguridad.

A manera de conclusión

En este capítulo se realizó un análisis para identificar los principales determinantes de la percepción de inseguridad de vivir en tres espacios geográficos: colonias, municipios y entidad. También se evaluó el impacto de cada una de ellas en la probabilidad de sentir inseguridad. En términos generales, este análisis es una primera aproximación que permite acercarnos a la identificación de los factores que inciden sobre la percepción de inseguridad. Como se comentó, el grado explicativo de las variables introducidas en los modelos resultó entre el 9% y 18% de la variabilidad de la variable dependiente.

Los resultados sugieren que la probabilidad de sentir inseguridad es mayor cuando la persona es mujer, tiene entre 35 y 45 años de edad, tiene un miembro del hogar que ha sido víctima de algún delito, se entera de las noticias por medio de la televisión o la radio, y percibe corrupción por parte de la policía. La evidencia acerca de la influencia de la educación no es concluyente. Los resultados también sugieren que el entorno donde viven las personas incide significativamente para sentir inseguridad, lo mismo que la percepción de corrupción que se tiene de la policía y el grado de confianza en ella.

Una de las implicaciones para el diseño de una política de seguridad ciudadana que busque reducir la percepción de inseguridad, y que se infiere directamente de este análisis, tiene que ver con la eficiencia de la policía local (policía de tránsito y municipal) para mejorar las condiciones de vida de las personas en su entorno local. Para ello, no solo es necesaria la erradicación de pandillas y bandas, sino también del consumo y la venta de drogas.

Seguridad Pública, Un Tema de Urgencias para las Familias Mexicanas

Zeth Lima Barrientos¹

Situación en México

El tema general de violencia ha ido escalando en intensidad durante la administración de la presidencia actual, nos encontramos con datos que exponen el incremento de esta problemática en todos los órdenes de gobierno, los mal llamados “esfuerzos” por contrarrestar la situación no han hecho más que debilitar a policías estatales y municipales, instancias dedicadas a la atención de los ciudadanos y limitar en acción y participación a quienes resultan ser los prestadores de servicios inmediatos con las comunidades.

En este artículo buscamos relacionar el tema de la seguridad pública y la vida dentro del núcleo familiar, cómo es que atendiendo y fortaleciendo nuestras instituciones podremos ofrecer mejores servicios y prevenir delitos de orden superior. La violencia como concepto general es comprendida como un medio para conseguir un fin, esta práctica impone a través de la dominación; la violencia intrafamiliar es un fenómeno que precisamente vulnera e invalida a quienes se identifica como “menos fuertes” dentro de la dinámica familiar y quienes generalmente dependen de una u otra forma de quien ejerce la violencia.

Vale la pena mencionar que para el estudio específico de cada localidad e incluso de cada país es necesario remontarse a los orígenes con cuestiones culturales, económicas e incluso geográficas, lo cual no podríamos concluir en este trabajo, sin embargo, para tener un panorama general podemos identificar a los diferentes grupos de individuos que son vulnerados dentro de la dinámica familiar. Como ya se mencionó anteriormente, la violencia refleja un tipo de dominación, ésta se puede expresar de manera emocional, psicológica, física, sexual o económica, en el caso de los municipios mexicanos la violencia intrafamiliar tiende a repercutir en mujeres, adultos mayores y niños, aunque no se niega que tenga secuelas en hombres adultos dentro de este entorno.



1 Lima Barrientos, Zeth. Seguridad pública, un tema de urgencia para las familias mexicanas. En: Revista Bien Común. Año XXVIII. No. 316, julio del 2021. Págs. 60-65

La Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana, en su edición de septiembre 2020 describe que cada minuto ocho personas son víctimas de alguna expresión de violencia en su entorno familiar, esto quiere decir que más de tres millones de personas han sido víctimas de este posible delito en lo que va del año, de acuerdo con esta misma encuesta de manera general, las fiscalías y procuradurías estatales reportan una proporción minúscula de los delitos de violencia familiar lo que nos deja con una cifra negra de hasta un 90%.

Mujeres: En el orden municipal a través de datos del Banco Nacional de Datos e Información sobre casos de Violencia contra las mujeres, se estableció que entre 2007 y 2019 se ubicaron a 203,896 agresores en 74 municipios del país, lo cual corresponde a la mitad de victimarios que la Secretaría de Gobernación ha identificado. Entre los delitos que recopila esta información se encuentran los de discriminación o algún tipo de violencia, sin embargo, no tienen registro de algún delito de homicidio o feminicidio.

Niños: Algunos datos arrojados por la OCDE en 2020 indicaron que en México 7 de cada 10 niñas y niños son víctimas de algún tipo de violencia y cada día mueren 3 niños a causa de violencia en el país.

Adultos Mayores: Este tipo de violencia ha sido uno de los últimos en reconocerse, de acuerdo con datos de la OMS, una de cada diez personas mayores ha sido víctima de maltrato por individuos que se encargan de su protección.

Si bien, la violencia no responde a género, edad o condición social, la violencia intrafamiliar en muchos de los casos es reflejada como violencia hacia las mujeres. Tenemos ante nosotros un problema que no ha podido ser erradicado con efectividad y si a esto agregamos pensamientos absurdos que siguen siendo perpetuados por nuestros gobernantes, el problema se agrava, ¿cuál es entonces la confianza que queremos restaurar en la sociedad? ¿dónde queda el mensaje de paridad de género y erradicación de la violencia intrafamiliar y hacia mujeres?

Es entonces que hacemos de manifiesto la necesidad de unidades de atención con personal preparado y capacitado y disponible para nuestras comunidades, que velen por la seguridad de los habitantes y busquen su bienestar en todos los ámbitos.

Monserrat Pérez nos explica que la violencia al interior de las familias tiene repercusiones al exterior, lo que resulta en la desintegración de los valores sociales e individuales, la disolución del núcleo familiar y el incremento de la delincuencia, es por ello que debemos enfocar esfuerzos en la protección de las familias mexicanas.

Hasta hace algunos años, existía la idea general sobre que lo que pasaba de la puerta de casa hacia adentro no debía incumbir a nadie más que a quienes ahí habitaban, ni siquiera a las autoridades, es por esta razón que por mucho tiempo estas se convirtieron en cómplices involuntarios de la permanencia y reproducción de esta acción. En la actualidad, con el manejo de la administración federal en turno, hemos visto un desgaste increíble en nuestras policías y sistemas de seguridad locales, debido a acciones tales como la desaparición del FORTASEG, desde principios del 2021 e incluso desde antes denunciábamos que esto significaba desamparar a los municipios, hablamos de la eliminación de 4,000,000,000.00 de pesos que coadyuvaba a la profesionalización de elementos de seguridad, a la tecnificación y al desarrollo de infraestructura en la materia.

Acciones como esta y otras tantas como la desaparición de estancias infantiles, la disminución de atención en refugios o la falta de apartados especializados en la atención de mujeres o adultos mayores reflejan la insensibilidad del Gobierno federal actual ante un problema que necesita atención dentro de los gobiernos locales. Estamos seguros que, reforzando a nuestras policías municipales, quienes son la figura de autoridad próxima a las comunidades lograremos brindar seguridad y confianza en nuestros espacios de convivencia y los espacios dedicados a la familia, es así que a través de nuestros elementos de seguridad y a través de prestadores de servicios capacitados lograremos combatir diversos problemas desde la raíz y no en sus últimas consecuencias.

Agenda legislativa del Partido Acción Nacional

El PAN ha identificado en cada momento las pautas de cambio dentro de las sociedades, entendemos que la familia es el núcleo por donde debemos empezar a subsanar grietas que por mucho tiempo fueron abandonadas, es por ello que a partir de la Agenda Legislativa se plantean 10 ejes primordiales: Combate frontal a la corrupción. Seguridad pública y justicia. Desarrollo eco-

nómico, bienestar social y combate a la desigualdad. Política Exterior. Defensa de las instituciones, gobernabilidad democrática y fortalecimiento al federalismo. Derechos Humanos. Derechos de la niñez y de la adolescencia. Derechos Laborales. Campo competitivo. Medio Ambiente.

Desde donde nosotros partimos para este tema en específico es del punto número 2, el cual tiene por objetivo construir un México seguro y justo en sus tres órdenes de gobierno, desde aquí surgen algunos puntos primordiales: Modificar la LOFGR para acotar las facultades del Coordinador General de la fiscalía general de la República.

Fortalecer a las policías municipales, estatales y federal. Establecer el Mando mixto en Seguridad Pública, que permita la intervención subsidiaria de la autoridad federal, cuando las autoridades locales no cumplan su trabajo. Crear el Instituto Nacional de Seguridad Pública, dotado de autonomía técnica, que dé seguimiento a la evaluación objetiva de los órganos policiales y fortalezca sus capacidades técnicas, y que determine, en su caso, la necesidad de intervención.

Regular la participación de las Fuerzas Armadas en casos extraordinarios y temporales, en zonas específicas, con regulación del uso de la fuerza pública, con mando y fiscalización civil.

Para realmente construir un México seguro necesitamos una coordinación verdadera entre órdenes de gobierno y dotar de autonomía a los gobiernos locales y recursos que les permitan fortalecerse de acuerdo a sus necesidades particulares.

Acciones humanistas

Los gobiernos humanistas hemos tenido presente el tema de seguridad como factor de tranquilidad y confianza en nuestros municipios, un ejemplo de esto se refleja en los resultados de la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana 2020 presentada a continuación.



La población mayor a 18 años consideró que su municipio es muy efectivo en la resolución de problemas importantes, lo cual demuestra en la percepción plasmada en la Tabla anterior, ya que de los cinco municipios mejor calificados 2 son humanistas (Mérida y San Nicolas de los Garza).

Desde la ANAC caminamos en el mismo sentido, enfocando diversas acciones a la atención de la familia y la mujer desde los municipios, por mencionar algunas tenemos al Comité Nacional de Instancias para la Mujer o iniciativas como Red amigas de la Corte donde se busca obtener el empoderamiento legal y social de servidoras públicas municipales de Acción Nacional para que al ejercer sus funciones no sean víctimas de actos de violencia política en razón de género, hay que señalar que esto tiene un impacto positivo en la población femenina de cada municipio.

Contamos además con el comité nacional técnico especializado en el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia desde los municipios, aquí se genera una agenda de trabajo donde no solo se comparten las necesidades de cada uno, sino que se interviene aportando las experiencias de éxito para subsanar alguna problemática en la medida de lo posible, se integra además con aliados estratégicos que fortalezcan al comité, fortaleciendo también a las instituciones que atienden a la familia se puede crear una red enorme de prevención. La investigación ha sido parte fundamental de nuestros aportes, continuaremos generando documentos que expresen la realidad de nuestros municipios en el ámbito de familiar y de seguridad pública.

Reflexiones

Necesitamos urgentemente fortalecer nuestro sistema de justicia, solo vigilando los procesos como la investigación judicial o atención a la denuncia seremos capaces de dotar a nuestras instituciones de herramientas que salvaguarden a las y los ciudadanos. Necesitamos implementar mecanismos que prevengan este tipo de situaciones, mantener espacios de atención abiertos con personal capacitado para tratar cada caso, herramientas que analicen los patrones de violencia que se presentan en cada entidad y gobierno local, así como mejorar los tiempos de respuesta de nuestras autoridades, solo la capacitación continua y constante nos brindaran personal eficaz y eficiente, requerimos fortalecer el sistema de justicia, para prevenir, sancionar y acompañar a las víctimas de manera oportuna.

Necesitamos un incremento en la calidad de personal que presta servicios en las instancias para la familia, la prevención del delito siempre será más positiva que la restauración del daño, con ello además se formula un registro de la dinámica que se está presentando en nuestras comunidades y de esta manera se pueden generar planes conjuntos que tengan una mayor probabilidad de éxito al ser llevados a la práctica. Requerimos una mayor cantidad de instancias para la mujer, requerimos que las instancias sean amigables y accesibles para que las demandas de niñas, mujeres y adolescentes sean recibidas y atendidas desde una perspectiva de género.

Necesitamos con urgencia apostar por las policías locales, regresar aquellos subsidios de los que los municipios podían echar mano para coadyuvar en una de las mayores demandas de la ciudadanía, la seguridad pública, solo con estos elementos podremos prestar servicios de mayor calidad y erradicar el problema de violencia en la familia, seguiremos en esta ruta para fortalecer a los municipios, fortalecer a México.

Seguridad Nacional, Pública y Ciudadana: Una Aproximación a los Conceptos que las Definen a las Realidades en las que Actúan

Iván Paoli Bolio¹

Conforme la sociedad nacional y la sociedad global (aldea global) se han hecho más complejas, los conceptos de seguridad nacional, pública y ciudadana se han tenido que modificar en congruencia con dicha complejidad. La Seguridad Nacional pasó de ser considerada como la defensa del territorio para abarcar el combate al crimen organizado que opera desde dentro y desde fuera de la Nación, y la penetración de instituciones de la sociedad política mediante la ley brutal de “plata o plomo”.

La Seguridad Pública, ahora más vinculada con la Nacional, se encarga de combatir al crimen organizado y no organizado, pero en lo que se refiere a acciones que afectan a la Sociedad Civil. La Seguridad Ciudadana se entiende como la participación democrática de la Sociedad Civil en su propia seguridad, no tomando su defensa en mano propia, sino informando a los cuerpos policíacos para la prevención y combate al delito que la ofende.

Cuando el hombre se establece en grupos sociales por tener características similares provenientes de una historia común, tales como la cultura, lingüísticas, sociales, religiosas, etcétera, surgen nuevas necesidades, tanto al interior como hacia el exterior de las mismas, entre ellas la necesidad de paz, de libertad y la protección en el espacio territorial en que los grupos se van desarrollando y es entonces cuando aparece el germen de la seguridad nacional como una necesidad primaria y fundamental que, cuando es vulnerada, da lugar no solo a conflictos internos, sino en ocasiones a la desaparición de naciones y pueblos enteros.

Un caso ilustrativo de esa situación, lo encontramos en la histórica Ciudad de Troya (también llamada Ilión), que estuvo habitada desde el III milenio a de C. Esta ciudad tenía una gran importancia estratégica, ya que desde este centro urbano y marítimo se controlaba el único acceso al Ponto Euxino (mar negro) a los navegantes y comerciantes que provenían del Egeo y del Mediterráneo. Ello hizo que llegara a ser una de las grandes ciudades de la antigüedad y provocó la ambición de los griegos o aqueos que se unieron para invadirla y, según Homero, autor de la *Iliada* y la *Odisea*, utilizaron el pretexto del rapto de una princesa, Helena de Esparta, por parte del príncipe troyano Paris, para invadir la ciudad. Los historiadores calculan que esta guerra se libró entre los siglos 1300 y 1100 antes de nuestra era.

Luego de 10 años de un sitio tan sangriento como infructuoso, los griegos aparentaron retirarse dejando fuera de su ciudad a los troyanos la estatua de un enorme caballo de madera como supuesto reconocimiento a su valor durante la guerra. Los troyanos tuvieron que quitar una parte de sus defensas para introducir la soberbia estatua a la ciudad y celebrar la retirada de los invasores. Los griegos, que habían introducido un número importante de soldados muy hábiles adentro de la estatua, mantuvieron abierta la entrada a la ciudad, para que ingresaran por ella sus tropas, que se habían agazapado en una playa cercana, a saquearla y destruirla.

Puede considerarse que es este probablemente uno de los hechos históricos más remotos de cómo puede violarse la seguridad nacional, en ese caso, de una de las metrópolis más ricas y fuertes del mundo antiguo y que sirve como ejemplo para establecer la importancia de conceptos que el día de hoy adquieren relevancia, tanto por lo que se refiere a la defensa de la soberanía de un país, como a la seguridad pública y ciudadana, que abarcan la temática de este estudio; primero aludiendo al concepto de seguridad nacional como la base en la que se asientan los ideales del desarrollo social, político, económico y cultural de los pueblos y que se complementa con la seguridad pública y la seguridad ciudadana, esta última como concepto y práctica del advenimiento y desarrollo de la democracia, así como de establecer sólidamente nuestra fortaleza como nación ante el fenómeno de la globalización, sin que se entienda como un rechazo a la misma, sino como una oportunidad para establecer las condiciones que permitan rechazar los atentados en contra de nuestra soberanía por parte del crimen organizado y aprovecharla también de la mejor manera para

1 Paoli Bolio, Iván. Seguridad nacional, pública y ciudadana: una aproximación a los conceptos que las definen a las realidades en las que actúan. En: Revista Bien Común. Año XXX. No. 334, enero del 2023. Págs. 49-67

nuestro propio progreso.

En razón de lo anterior este trabajo abarca tres apartados en los que se trata el concepto y la práctica de la seguridad nacional, pública y ciudadana como elementos que se complementan en el sistema social, político, económico y cultural del país para tender al logro del bien común, en el respeto a la eminente dignidad de la persona humana, los derechos y garantías que le son inherentes en razón de su naturaleza para su plena realización.

Para entender qué es la Seguridad Nacional es fundamental comprender los diferentes conceptos que la representan, la expresan y le dan un sentido correcto en la realidad, en que se desenvuelve. En primer lugar, es necesario distinguir entre las dos facetas en que puede dividirse el todo social: la sociedad civil y la sociedad política.

Es la encargada de producir los bienes materiales necesarios para la vida, que incluyen entre otros, la morada, el sustento, la vestimenta, el transporte, los medios de comunicación, los servicios financieros y buena parte de la infraestructura necesaria para la realización de las actividades que suponen la producción, distribución y consumo de todos esos bienes y servicios.

Pertenecen a ella también diversas instituciones que operan fuera del gobierno como las organizaciones religiosas, los partidos y las asociaciones políticas, los sindicatos, los grupos empresariales, las organizaciones no gubernamentales, un porcentaje significativo y creciente de escuelas desde el nivel previo a la primaria hasta universidades y posgrados.



Pero es la sociedad civil la que se encarga también de la producción de los bienes intangibles, de la educación en el hogar y la cultura en su acepción más amplia, que incluye las costumbres y tradiciones, el cultivo y la producción artística y artesanal, el desarrollo de la ciencia, la filosofía y los valores en los que se sustenta y consolida la adecuada funcionalidad del ámbito social y que son también los que le dan el fundamento más profundo a las leyes para que sean obedecidas, no solo por su obligatoriedad y por las sanciones a que lleva su transgresión, sino por la convicción social de que sin ellas y los valores en los que descansa la estructura jurídica, la sociedad caería en el caos de la anarquía y el desorden.

En términos inspirados en la teoría sociológica de Antonio Gramsci, a la sociedad civil corresponde la dirección intelectual y moral de la sociedad, esto es, el sistema de valores e ideas que legitiman el comportamiento social y que avala la forma del gobierno y la enriquece mediante la dotación de personal y de intelectuales que la nutren de las ideas en las que se sustenta el gobierno.

De allí que la sociedad civil pueda asumirse como una totalidad compleja cuyo campo de acción es producto de la lucha por el poder en cualesquiera de sus manifestaciones (político, económico, y social) en las que se forman alianzas para mantenerlo y aumentarlo, y es a partir de esa lucha que se genera, tanto las nuevas tecnologías como las nuevas ideas que hacen avanzar al conjunto de la sociedad a mayores y mejores estadios de bienestar, y que corresponde a la aspiración de la mayor parte de los ciudadanos por alcanzar el bien común, pero donde también se dan situaciones disfuncionales que afectan y ponen en riesgo el desarrollo social y cuyo combate corresponde, dependiendo de la gravedad y características de cada caso, precisamente a la seguridad nacional, a la seguridad pública y a la seguridad ciudadana cuyos organismos de operación se ubican en el ámbito de la sociedad política.

La función de la sociedad política es marcar la dirección de la sociedad en su conjunto mediante la aplicación de las leyes, ya sea por la vía de las disposiciones del orden civil que protegen al ciudadano y a la familia, las del orden social que permiten la defensa de los derechos correspondientes, o las de orden penal encargadas de aprender y llevar a juicio a los infractores de la ley.

Es a través de la sociedad política que el gobierno asegura la disciplina en materia del cumplimiento de las leyes y particularmente de la seguridad, mediante la coerción legítima avalada por la ley y, desde luego, por la sociedad misma si se considera, como se mencionaba en el apartado anterior, que la ley representa los valores éticos, morales y sociales en los que se levanta la estructura misma del todo social y significa también el mantenimiento de esos mismos valores. Fue en ese sentido y en ese contexto que la Suprema Corte de Justicia, en 1996, resolvió lo siguiente: "El estudio... de los artículos 16, 29, 89, fracción VI y 129 de la Constitución Federal de la República, permite concluir que el Constituyente Originario y el órgano reformado después no pretendieron constreñir a las fuerzas militares para sólo actuar dentro de sus cuarteles en tiempos de paz, ni quisieron decir que en tiempos de guerra, perturbación grave de la paz pública o de cualquier situación que pusiese a la sociedad en grave peligro o conflicto, sólo podían realizar acciones que superaran la situación de emergencia; pues una sana realista interpretación de dichos preceptos, autoriza a concluir que es constitucionalmente posible que el Ejército, Fuerza aérea y Armada pueden, aunque no se haya decretado suspensión de garantías, actuar en apoyo de las autoridades civiles en tareas diversas de seguridad pública, pero siempre a solicitud expresa, fundada y motivada de las autoridades civiles, y con sujeción al orden jurídico previsto en la Constitución, en las leyes que de ella emanen y en los tratados que estén de acuerdo con la misma. Por esta razón es válido estatuir que las fuerzas armadas están constitucionalmente facultadas para actuar, acatando órdenes del presidente de la República, cuando sin llegar a los extremos de invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquier caso que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, se produzcan situaciones que hagan temer que de no enfrentarlas de inmediato desembocarían en alguno o todos esos graves fenómenos,

Pero las funciones de la sociedad política no se limitan sólo a la seguridad nacional, pública y ciudadana, corresponde a ella la elaboración y actualización de las leyes que rigen todos los aspectos de la vida social, política, económica y cultural que se crean mediante el funcionamiento de las Cámaras de Senadores y Diputados (Congreso de la Unión), las cuales también se encargan de darle su materia prima al Poder Judicial y hacer contrapeso al Poder Ejecutivo Federal en las decisiones con las que no está de acuerdo la mayoría de los legisladores.

Este último es el encargado de asegurar que se cumplan los planes y programas necesarios para garantizar la seguridad, para posibilitar el desarrollo integral, que implica el avance político, social, económico, educativo y cultural, mediante la delegación de sus diferentes funciones a las secretarías y dependencias de Estado, que son las que se encargan directa y concretamente de realizar las actividades necesarias para el buen funcionamiento de la administración pública y para dotar a la sociedad civil, de manera subsidiaria, de los recursos que necesita para su desarrollo de acuerdo con los siguientes criterios de prioridad: lo que no pueda realizar el individuo por sí mismo que lo realice la sociedad civil, y lo que escapa a las posibilidades de esta, que lo realice el Estado.

Corresponde también a la sociedad política el Poder Judicial, con sus diferentes instancias y jerarquías, que es el encargado de imponer el castigo a quienes transgreden la ley, con base en la

ley misma, especialmente con fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales y las leyes que de ella derivan. -Ambas instancias jurídicas, la Constitución y los tratados internacionales tienen la misma jerarquía-

Es importante señalar que es a esta parte de la sociedad política a la que corresponde también contrapesar al Legislativo y al Ejecutivo en lo que concierne a la aprobación y aplicación de leyes opuestas al espíritu y la letra de la Carta Magna. Hasta el advenimiento de la alternancia democrática en 1997, en que la Cámara de Diputados fue mayoritariamente de oposición, el Congreso operaba hasta entonces, más como una dependencia del Ejecutivo Federal que como un poder autónomo y soberano, de acuerdo con las atribuciones que le otorgaba la Constitución.

En este sentido el Poder Judicial tiene la facultad de defender a los miembros de la sociedad civil cuando por alguna circunstancia no son respetados sus derechos, ya sea por parte de la propia sociedad civil o de la sociedad política y es también el que puede ordenar la reparación del daño causado por una mala aplicación de la ley o por la aplicación de leyes que contravienen el espíritu y la letra, tanto de la Constitución como de los tratados internacionales. Asimismo, de las leyes que se deriven de la propia Constitución.

Al respecto es importante destacar la existencia de tribunales internacionales que tienen la facultad de castigar y de prever, en la medida de sus atribuciones, la violación de los derechos humanos protegidos por dichos tratados. Como la Corte Interamericana de Derechos Humanos o la Corte Internacional de la Haya.

El caso de diversos artículos aprobados por el Congreso de la Unión, en las reformas a la Ley de Radio y Televisión (la llamada Ley Televisa), al finalizar el trienio que transcurrió del 2006 al 2009, es ilustrativo de cómo el Poder Judicial puede controlar al legislativo estableciendo que esa ley, tal como fue aprobada, era contradictoria de algunos de los dictados constitucionales en la materia.

En resumen, este es el marco jurídico y sociológico en el que se mueven, tanto la protección preventiva a los miembros de la sociedad, como las investigaciones correspondientes por parte del Ministerio Público, que corresponde al Poder Ejecutivo Federal y estatal y el castigo a quienes contravienen la ley, en perjuicio de los derechos humanos tanto individuales como sociales de los miembros de la comunidad nacional.

Desde el punto de vista de la Teoría General de Sistemas puede considerarse al conjunto de la sociedad como el gran sistema cuyo equilibrio depende de otros sistemas englobados en ella, la sociedad civil y la sociedad política, y el equilibrio entre ambas se reflejará en el todo social. Dicho equilibrio depende de la comunicación de ida y vuelta, retroalimentación, entre ambas y también con respecto al sistema exterior denominado la sociedad global (Aldea Global) cuya presencia actúa de manera directa e indirecta en la sociedad, que puede generar equilibrios y desequilibrios en la sociedad nacional.

Una característica de los sistemas sociales es que no son cerrados, sino que admiten estímulos provenientes de otros sistemas (sociedad global - sociedad nacional; sociedad nacional - sociedad global; sociedad política - sociedad civil; sociedad civil- sociedad política), y que de alguna manera responden a ellos para mantenerse en un equilibrio dinámico que les permite evolucionar para mejorar su propio funcionamiento.

La actuación e influencia de la sociedad global en la sociedad nacional se observa tanto a nivel de la comunicación en todas sus formas (cine, radio, televisión, internet, medios impresos, telefonía, etc.) como en intercambios comerciales, turísticos, y mediante vías y medios de transportación de todo tipo (terrestres, marítimos, aéreos y aún aeroespaciales).

El equilibrio en el ámbito interno depende de las relaciones de correspondencia entre sociedad civil y sociedad política, en tanto la segunda le da a la primera la seguridad y los servicios que necesita para seguir operando de forma tal que le permita alcanzar sus metas de desarrollo. Entre los servicios para el funcionamiento de la sociedad civil se encuentran la previsión y el combate a la inseguridad que es una de las condiciones necesarias para la existencia ordenada del sistema social en su conjunto y, desde luego, de los sistemas que hemos denominado sociedad civil y sociedad política.

La retroalimentación o realimentación (información de ida y vuelta) entre estos dos sistemas

es indispensable para mantener el equilibrio de ambos y en este caso del conjunto de la sociedad.

Es importante tener clara la noción de “entropía”, que se refiere al desorden dentro de los sistemas y los conceptos de retroalimentación positiva y negativa.

Los términos de positiva y negativa que se utilizan para calificar a la retroalimentación son importantes para evaluar la tendencia de los sistemas al orden o al “desorden” que es representado por la entropía, estos conceptos se originan en la ley matemática de los signos que nos dice: más por más da como resultado más y menos por menos da más (positivo). A la inversa, más por menos da menos y menos por más da menos (negativo).

Cuando en un sistema se va de más a más o de menos a menos, sin que haya un freno o control de esas tendencias se favorece el desorden, el desequilibrio, o el aumento de entropía. A la inversa, cuando un sistema va de más a menos y de menos a más, la tendencia al desorden se controla y tiende al equilibrio y, en este caso, la tendencia al desorden tiende a reducirse.

En México, por ejemplo, se dejó crecer al narcotráfico durante décadas al grado de que llegó a dominar extensas zonas en el norte y centro del país y su combate ha resultado mucho más complejo que si se hubiera combatido eficientemente desde el principio. Por otra parte, si el orden, entendido como el concepto particular de un dictador crece, los conflictos también llegarán a ser mayúsculos. En la Alemania nazi el orden a que aspiraba Adolfo Hitler llevó a una gran destrucción del país y a su posterior división en 1945, la que solo fue resuelta después de la caída del muro de Berlín en 1990. En virtud de esas realidades puede considerarse que la democracia, bien entendida, es el sistema de gobierno que, por su propia naturaleza imperfecta, pero autocorrectiva, lleva al equilibrio. Quizás por eso Sir Winston Churchill, Primer ministro del Reino Unido (Inglaterra) durante la Segunda Guerra Mundial, dijo que “la democracia es el peor sistema de gobierno, si se exceptúan todos los demás”.

Cuando en un sistema social las funciones que debe desarrollar tienden al desorden, ese sistema tiende a su destrucción (aumento no controlado del desorden, en este caso del sistema social), pero cuando predomina la tendencia al equilibrio (neguentropía), mediante la retroalimentación negativa, el sistema social tiende a permanecer y, por la permanencia, a perfeccionarse. Esto no implica la desaparición completa del desorden o tendencia a aumentar la entropía, sino su reducción y control.

Desde este punto de vista la retroalimentación “negativa” entre el sistema representado por la sociedad política y el representado por la sociedad civil permite mantener el orden en ambos y en el conjunto de toda la sociedad nacional, y permite también que ese equilibrio tenga mayor fortaleza con respecto a las influencias (o estímulos) que llegan de la sociedad global (mundial) y que de hecho, inevitablemente, penetran el ámbito de las sociedades nacionales por la porosidad que las caracteriza, o sea que, sin importar el tipo de gobierno que tengan, todas las naciones o sistemas nacionales (países), no pueden aislarse ni evitar las influencias externas, pero pueden controlarlas y aprovecharlas para su propio equilibrio y progreso.

Conceptos básicos que se relacionan con la seguridad Nacional

Concepto de Estado - Nación El concepto de nación viene del latín nascere que significaba nacimiento y también pueblo, clase o especie y alude a una conformación histórica formada por lazos tales como el sentimiento de comunidad, identificación étnica, lingüística o religiosa. Actualmente el concepto de Nación se asocia al de Estado, o al de Estado - Nación que empieza a establecerse de esa manera en los siglos XVI al XVIII, que corresponden al renacimiento de la cultura europea y a principios de la época llamada moderna, en la que la amalgama histórica y cultural de diferentes pueblos (patrias) se asocia al de su asentamiento en un territorio.

El concepto de pueblo no está necesariamente vinculado a un territorio, tal es el caso del pueblo Israelí que no ocupó como tal una determinada área geográfica sino hasta 1947 en que la Organización de las Naciones Unidas (ONU) aprobará la partición del territorio palestino en dos, uno judío y el otro árabe. El 14 de mayo de 1948 el Estado de Israel declaró su independencia de Palestina y ello originó la guerra árabe - israelí de ese mismo año porque los países vecinos árabes se negaron a aceptar la resolución de la ONU. Fue hasta entonces que el pueblo israelí pudo contar nuevamente con un territorio, luego de su expulsión, hacia el año 73 de nuestra era, por el Imperio Romano y fue hasta mediados del siglo XX que se restableció como Estado soberano.

A partir de la conformación de los estados modernos puede establecerse que el Estado tiene las siguientes características: Dominación por medio de la Administración Pública en sus diferentes facetas (SEP, SSP, STPS, SE- GOB, SDN, SM, SAGARPA, PGR, etc.); un conjunto de leyes; poderes que le dan armonía y coherencia a la organización del propio Estado; y valores éticos, morales, y sociales que amalgaman el entramado social.

Así puede verse que un Estado o Nación se compone de diversos elementos que son: El pueblo, el territorio, el poder político, la soberanía y el gobierno. Para entender con mayor claridad el concepto de Seguridad Nacional es necesario profundizar en dichos conceptos.

El Pueblo es el primer elemento necesario para que exista una nación o estado. El pueblo está unido por diferentes características tales como la cultura, de la que a su vez forman parte una serie de valores sociales, éticos y morales que le dan la cohesión necesaria a un grupo de personas, para mantenerse unidas por su propia voluntad y también por las leyes que de alguna manera más o menos consciente entre la población, obliga a ésta a tener respeto por sí misma y a respetar las instituciones que la misma población se ha forjado.

El Territorio es el espacio físico en el que se asienta el pueblo y en el que crea las condiciones necesarias para su subsistencia y perfeccionamiento como persona humana individual y social, lo que supone la existencia de un poder que le permita actuar para que esa realización se dé de una manera ordenada, dinámica y cada vez más plena.

El Poder Político que deriva del hecho de que todo grupo humano, toda sociedad, necesita de la orientación y de la autoridad, indispensable para la realización de sus metas y objetivos, entre ellos y de manera fundamental para alcanzar el bien común, entendido como "... no sólo el conjunto de bienes y servicios de utilidad pública o de interés nacional que suponen la organización de la vida en común, ni las buenas finanzas del Estado, ni su potencia militar; no es sólo el entramado de leyes justas, de buenas costumbres o de sabias instituciones que dan su estructura a la nación, ni la herencia de sus grandes recuerdos históricos, de sus símbolos, de sus gloriosas tradiciones vivas y de sus tesoros de cultura. El bien común comprende todas estas cosas, pero aún mucho ... más profundo y más humano, pues también ante todo comprende la propia suma que no es la simple colección de bienes privados, ni el propio bien del todo que (como la especie por ejemplo respecto de los individuos o como la colmena para las abejas) sólo beneficia a ese todo sacrificándole las partes. Ese bien común es la conveniente vida humana de la multitud de personas, su comunicación en el buen vivir. Es, pues, común al todo y a las partes sobre las cuales se difunde ..." De hecho, es el bien común, desde el punto de vista ético, moral y político, el que le da su razón de ser al gobierno y al Estado.

La soberanía puede definirse como la dominación, jurídicamente legítima, hacia el interior y el mantenimiento permanente de la independencia hacia el exterior. El diccionario de la Real Academia la define como: "la máxima autoridad en un esquema político y al soberano como quien ostenta la mayor autoridad."

El sentido actual del término "soberanía nacional" se establece en la Revolución Francesa, en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, del 26 de agosto de 1789 en que la Asamblea Nacional Constituyente francesa determinó que: "toda soberanía reside esencialmente en la nación" y como un derecho del conjunto de los ciudadanos. Esta soberanía es ejercida indirectamente en nuestro país por el voto ciudadano y directamente por quienes detentan cargos públicos y que constituyen los Poderes de la Unión y sus análogos de las entidades federativas y los municipios.

Al respecto, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 39 establece: "La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno."

Gobierno: Desde un punto de vista funcional es el conjunto de acciones por las cuales la autoridad legítima impone, por medio de la ley y de la autoridad política, el ejercicio del poder del Estado. En otras palabras, el gobierno es la estructura que ejerce los poderes del Estado. Sin embargo, es necesario distinguir al Estado del gobierno porque, en lo fundamental, el gobierno cambia y se puede transformar, pero el Estado permanece. Así, los poderes públicos se renuevan de manera permanente en todo el país cada tres años en que se elige a los integrantes de la Cámara de

Diputados y cada seis en que elige al titular del Poder Ejecutivo Federal, y a los Senadores, pero el Estado mexicano, por ejemplo, mantiene su realidad vigente más allá de los cambios que se operan o puedan operarse al interior de su estructura política.

Concepto de seguridad. La palabra seguridad viene del latín securitas que representa la cualidad de seguro, que significa, a su vez, libre y exento de todo peligro, daño o riesgo que, cuando se aplica a un sistema de gobierno, se refiere a la obligación por parte del mismo de defender a sus habitantes en sus personas y en sus bienes.

Con base en lo anterior, la seguridad nacional puede definirse como la ausencia o, en su caso, el control de fenómenos sociales, políticos, económicos, incluso naturales y militares que pongan en riesgo la estabilidad de la nación o, en última instancia, su propia existencia. Tal fue el caso de las guerras de agresión que tuvo que liberar nuestro país durante buena parte del siglo antepasado y todavía a principios del siglo pasado, cuando el 21 de abril de 1914, tropas norteamericanas atacaron el puerto de Veracruz desde 44 barcos de guerra, lo invadieron luego de una heroica defensa del pueblo y los cadetes de la Escuela Naval Militar, se apoderaron de él y finalmente se retiraron a finales de noviembre del mismo año. Por ello, la seguridad nacional es un objetivo permanente a cumplir en razón de la paz y la prosperidad de la nación en todos los órdenes.

Al respecto, es necesario destacar que existe un número indeterminado de definiciones de seguridad nacional que corresponden a la visión de una realidad semejante a la nuestra en otros países, o son elaboradas en función del enfoque teórico y práctico particular que se puede tener desde el ángulo de cada estudioso del fenómeno; sin embargo, es necesario destacar que prácticamente todas ellas contienen los mismos o muy similares elementos a los que se señalan en la definición anterior.

La seguridad nacional puede ser amenazada por problemas y conflictos que pueden originarse de manera interna o externa, que hacen necesaria la elaboración de normas y políticas para la defensa nacional, para prevenir amenazas tales como las representadas por los grupos del crimen organizado que no solo operan en el territorio nacional, sino que buena parte de su actuación proviene de hechos que ocurren principalmente fuera de nuestras fronteras, como la compra de drogas ilícitas y la de armas para enfrentarse con otros grupos de criminales que operan en el país y con nuestras autoridades.

“El concepto moderno de seguridad nacional nació en 1927 con la idea de que la conducta política y las capacidades militares pueden explicarse y preverse basándose en el ambiente físico y que esta influencia puede llegar a determinar la tecnología, la cultura y la economía de los estados, su política interna y externa y las relaciones de poder entre ellos”.

En su origen el concepto de seguridad nacional se establecía teniendo presente, más que ninguna otra idea, la defensa del territorio. Sin embargo, actualmente las amenazas a la seguridad son mucho más variadas y entre ellas puede considerarse los riesgos por fenómenos naturales como los temblores terrestres, los tsunamis, los fenómenos sociales como las migraciones masivas, las epidemias y, desde luego, también el contrabando, el terrorismo, el crimen organizado, la transportación y venta de drogas ilícitas, el lavado de dinero obtenido por organizaciones delincuenciales y hasta la estabilidad de países vecinos o con los que se tengan tratados de libre comercio.

“Desde hace 15 años al menos, el concepto de Seguridad Nacional ha evolucionado... las visiones etnocentristas clásicas o “militaristas” han evolucionado, transformándose en concepciones más antropocéntricas en donde el objeto referente de protección. y el espectro de protección se amplía hacia las personas y hacia los ámbitos de la vida humana”.

De esta manera, en la actualidad el concepto de seguridad nacional abarca mucho más que la defensa territorial. En pocas palabras lo siguiente: “La identificación de las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos como antagonismos de naturalezas diversas, es también un avance significativo en el ámbito de la seguridad, reconociendo entre éstos a los siguientes: “- El problema mundial de las drogas, el tráfico ilícito de armas, el terrorismo internacional, la delincuencia organizada transnacional, la corrupción, el lavado de activos y las conexiones entre ellos;

- La pobreza extrema y la exclusión social de amplios sectores de la población que también afectan la estabilidad y la democracia. La pobreza extrema erosiona la cohesión social y vulnera la seguridad de los Estados.

- Los desastres naturales y los de origen humano, el VIH/SIDA (el AH1N1 que asoló al país a mediados del 2009, la gripe aviar que ha representado el sacrificio de decenas de miles de aves) y otras enfermedades, otros riesgos a la salud y el deterioro del medio ambiente.

- La trata de personas (particularmente de mujeres y niños); “- Los ataques a la seguridad cibernética (actualmente se ha vuelto muy común no sólo el ataque mediante virus para inutilizar los sistemas informáticos utilizando la red de internet, sino las amenazas e intentos de extorsión a las personas y a las familias, las clonaciones de cuentas bancarias) - La posibilidad de que surja un daño en el caso de un accidente o incidente durante el transporte marítimo de materiales potencialmente peligrosos, incluidos el petróleo, material radiactivo y desechos tóxicos; y - La posibilidad del acceso, posesión y uso de armas de destrucción en masa y sus medios vectores por terroristas”.

Los atentados del 11 de septiembre de 2001 en las torres gemelas de Nueva York en los Estados Unidos; los ocho bombazos que estallaron en las cercanías de Atocha, El Pozo, y en Santa Eugenia en Madrid, España, el 11 de marzo del 2004 y las explosiones en el Metro y el transporte público de Londres, Reino Unido, el 7 de marzo del 2005 y otros más recientes son ejemplos claros de esta forma de terrorismo.

Por su parte, la criminalidad cibernética ha venido aumentando de manera alarmante en el mundo y ya es considerable también en el país. “De acuerdo con un estudio realizado por Norton (empresa dedicada a la seguridad cibernética mediante la creación de antivirus) en 2011 ... las amenazas en el ciberespacio han aumentado dramáticamente perjudicando a 431 millones de víctimas adultas en todo el mundo, lo que equivale a 14 víctimas por segundo y a un millón de víctimas de delitos cibernéticos por día.

El delito cibernético se ha convertido en un negocio que supera el billón de dólares anuales producto del fraude cibernético, el robo de identidad y la pérdida de propiedad intelectual...

Los delitos cibernéticos se pueden catalogar como terrorismo cibernético, crimen organizado que incluye contactos para el tráfico de drogas, personas y armas, secuestro, pornografía infantil, estafas electrónicas y otros delitos tradicionales cometidos a través de medios electrónicos.

En México el 78% de las empresas establecidas en el país fue víctima de fraude por medios electrónicos en los últimos 12 meses (9 de julio de 2012), el 30% de los ilícitos se realiza en sitios de red y por medio del correo electrónico el 70% restante. Los estados más afectados por los delitos cibernéticos son: Nuevo León, Distrito Federal, Estado de México y Baja California.

Como es claro, la seguridad nacional abraza campos muy diferentes y por ello es una herramienta política, económica, social, policíaca y militar que debe aplicarse a una época, a circunstancias específicas y a un país determinado que utiliza su poder para el combate a la inseguridad.

Para ilustrar esa diversidad es importante señalar que, en el caso de México, el organismo de mayor importancia y jerarquía en la materia es el Gabinete de Seguridad Nacional, del que forman parte diversas dependencias que corresponden a rubros de actividad diferentes pero, de alguna manera vinculados a la seguridad del país: El Presidente de la República, los titulares de la Secretaría de Gobernación, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Marina Armada de México y el Procurador General de la República. Su función es la de analizar los temas de la más alta prioridad para la nación, tomar acuerdos y resoluciones vinculadas con la Seguridad Nacional y asesorar al Presidente de la República.

Para dar una idea de la magnitud de estos problemas y como una muestra de ellos, en abril de 2008 la ONU dio a conocer un dato digno de meditar muy seriamente y es la existencia de 875 millones de armas de fuego cuya presencia se extiende a todo el mundo.

Puede afirmarse que en la actualidad la seguridad nacional, conforme se han venido multiplicando los diferentes riesgos a la misma, ésta ya no puede descansar sólo en la Policía Federal, el Ejército y la Marina sino en las condiciones de desarrollo social, político y económico del país, considerando que la falta de desarrollo agrava los problemas de la seguridad y que mientras no haya la posibilidad de mejorar las condiciones de vida de los jóvenes que viven en zonas de marginación económica, social y cultural, estos seguirán siendo carne de cañón para las bandas del crimen organizado que hoy representan la mayor amenaza para la Seguridad de la Nación.

Otra condición en la que debe descansar la seguridad nacional es la transparencia, entendi-

da como la presencia de los controles necesarios para garantizar su adecuado funcionamiento en la protección de la sociedad, en los procesos por los que transcurre para alcanzar las finalidades previstas en su definición. Para ello será necesario “considerar los principios (éticos) relacionados con la seguridad nacional y los derechos humanos. los principios constitucionales relacionados con la seguridad. los principios de funciones y autoridad de las instituciones de seguridad en donde interviene de manera directa la aplicación del marco jurídico vigente en la materia, que permita garantizar el acceso a la información que no sea considerada como reservada o confidencial”

La diferencia fundamental entre “Seguridad Nacional” y “Seguridad Pública” se encuentra en que la primera tiene la finalidad de resguardar el todo, el sistema considerado como el país en su conjunto respecto de fuerzas internas y externas que operan con referencia al territorio nacional y que además buscan cooptar al poder político para garantizar su propia seguridad, en tanto que la “Seguridad Pública” se ubica preferentemente en los hechos que provocan inseguridad dentro del país, en la previsión y el combate de delitos cuya trascendencia, si bien pone en riesgo la seguridad de la población, no trasciende las fronteras nacionales y se puede combatir como un problema fundamentalmente interno. Una buena parte de su función se ubica en el combate al consumo interno de estupefacientes mediante la localización y aprensión de personas que se dedican al narcome-nudeo.

La “Seguridad Pública” puede definirse como un servicio que el Estado debe brindar a los habitantes de un país para proteger su integridad física y sus bienes. De esta manera, las fuerzas de seguridad pública deben prevenir la comisión de los delitos, de reprimirlos si están en vías de ocurrir, perseguir a los delincuentes y entregarlos a la autoridad competente para ser juzgados y castigados de acuerdo con la ley.

En México se entiende por delitos del orden común los que no están reservados especialmente a la Federación, y son los establecidos en la legislación penal de los estados. Son delitos considerados del orden federal, fundamentalmente, los establecidos como tales por el Congreso de la Unión.

Mientras la “Seguridad Nacional” se ve obligada a combatir las amenazas vinculadas con el entorno internacional, y con el orden político, que desde luego tiene una repercusión, a veces muy grave, en el orden interno, la “Seguridad Pública” privilegia el orden interno y busca desestimular, frenar y combatir la acción de la delincuencia en ese entorno, el del país en su conjunto, pero que no necesariamente va más allá de nuestros límites territoriales ni busca apoderarse de la autoridad política.

Ambas concepciones de “Seguridad” están íntimamente vinculadas porque, en primera y última instancia, las dos buscan la misma finalidad que es la de resguardar a los habitantes de un país de las amenazas que pueden atentar contra su vida y su patrimonio de diferentes maneras. La diferencia de fondo se encuentra principalmente en la magnitud nacional, internacional y política del fenómeno de la delincuencia.

El crimen organizado en general y el narcotráfico en particular caen dentro de la materia de la “Seguridad Nacional” y de delitos del orden federal porque buscan tener, no sólo un máximo beneficio por sus actividades, sino, incidiendo en el ámbito político, para controlar las fuerzas públicas del Estado como parte de la protección que necesitan para alcanzar sus fines. La búsqueda de este control ha llegado a la esfera del control político mediante el cohecho, la compra de voluntades, las amenazas y crímenes cometidos en contra de la vida de funcionarios públicos y sus familias.

Un caso muy notorio al respecto fue el que se conoció, como “Operación Limpieza”, en octubre de 2008, en el que se descubrió que funcionarios y jefes de la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada (SIEDO), recibían cuantiosas cantidades de dinero del grupo de los Beltrán Leiva. En esa ocasión también se supo que las infiltraciones del propio cartel llegaron a la Interpol y a la embajada de los Estados Unidos en México.

Este es un ejemplo muy claro relativo a la Seguridad Nacional, asimismo que el Ejército, la Armada y la Policía Federal tuvieron que intervenir directamente en operativos militares para recuperar amplias zonas de algunos estados del norte y centro del país, que habían sido ocupadas por bandas de narcotraficantes, tanto por ser aptas para el cultivo de estupefacientes (especialmente marihuana y amapola), como por facilitar el paso de las drogas, incluida la cocaína sudamericana, al mayor mercado mundial de drogas ilícitas que se encuentra en los Estados Unidos.

Es importante señalar que este fenómeno de contrabando de drogas ilícitas va acompañado de la compra de armas, principalmente pero no exclusivamente, del lado norte de nuestras fronteras para la protección del crimen organizado, asunto que si bien compromete la “Seguridad Pública” tiene mayor vinculación con la “Seguridad Nacional” que es la encargada, precisamente, de incautar esas armas desde su paso por las fronteras y de recuperarlas cuando ya están dentro del territorio nacional.

Los casos anteriores y muchos otros son típicos ejemplos de cuando es correcto el empleo del concepto de “Seguridad Nacional”.

Regresando al concepto de “Seguridad Pública” como función del Poder Ejecutivo Federal, Estatal y Municipal, mediante el cual se busca la prevención, persecución y castigo de personas que han incurrido en conductas delictivas, encontramos que, si el estímulo para las actividades ilícitas, sus beneficios económicos y de impunidad, es mayor que su castigo, ello llevará a que la cantidad de los diferentes delitos tienda a crecer, pero si la mayoría de quienes delinquen fuera apresada y castigada con la fuerza y en la proporción establecidas por las leyes, es decir, si la impunidad no fuera tan grande y si no hubiera complicidades entre autoridades y delincuentes, la actividad delictiva tendería de manera muy significativa a ser cada vez menor.

El estímulo entonces crecería para los habitantes del país, no sólo en razón de una vida de mayor calidad con menores riesgos, sino que aumentaría la confianza de inversionistas nacionales y extranjeros al considerar que ellos, sus familias y sus inversiones correrían un riesgo menor. Ello podría representar un mayor crecimiento de la economía, y la generación de un mayor número de empleos mejor pagados. La Seguridad Pública puede ser, en este sentido, un detonante de la actividad y el crecimiento económico.

Alcanzar esa meta es lo más importante no sólo para la “Seguridad Pública” entendida no como un fin en sí mismo, sino como un servicio, o un medio que la “sociedad política” debe brindar a la “sociedad civil” para que existan y mejoren las condiciones necesarias para su desarrollo.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en el artículo 21 que “... las autoridades competentes alcanzarán los fines de la seguridad pública mediante la prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos, así como la reinserción social del delincuente y del menor infractor.”

Sin embargo, ese es uno de los ideales de la Constitución cuya realización sigue pendiente en muy buena medida, por una parte, por la subcultura de la no denuncia de los delitos a las autoridades y por la falta de respeto por el estado de derecho de una fracción importante de la población y también por la insuficiente preparación y de recursos que tradicionalmente han tenido los cuerpos de Seguridad Pública.

La subcultura de falta de respeto por el cumplimiento de la ley nos viene de mucho tiempo atrás, incluso desde la época colonial en que “Muchos funcionarios públicos administraban su cargo según los principios del mercado y lo usaban como fuente de ingresos, lo que puede considerarse un legado de la administración en las colonias... El cargo público era tomado como una posesión de la que había que sacar el mayor provecho posible. Además, como el sector económico se desarrollaba muy débilmente, muchas personas recurrían a la vía burocrática en busca de riqueza y prestigio, no regía la norma de ‘riqueza es poder’ sino la de ‘poder es riqueza’.” La mentalidad que supone la referencia anterior permaneció durante la época independiente, “Uno de los problemas que tuvo que enfrentar el Porfiriato fue ... el del contrabando que se fue gestando durante el siglo XIX sobre todo en las aduanas de los principales puertos y en la frontera con los Estados Unidos.

Una consecuencia probable de esa mentalidad sostenida durante varios siglos es que, de acuerdo con el Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI), en la encuesta 7/2010, procesada y dada a conocer en febrero de 2011, el 78 % de los delitos que se cometen no es denunciado y sólo en el 22 % de los casos las víctimas acudieron a la autoridad competente a hacer la denuncia.

Por su parte, el Centro de Investigación para el Desarrollo A.C., en octubre del 2011 señaló que del 100% de delitos cometidos sólo se investigan el 20 %, sólo el 9 % llegan a ser juzgados y sólo el 1 % se castigan.

De acuerdo con la última fuente señalada, las diversas causas por las que los delitos no se

denuncian son: En un 3% por considerar la actitud hostil de la autoridad; el 8% por falta de pruebas; el 16% por desconfianza a la autoridad; el 10% porque son trámites largos y difíciles; el 39% porque se considera una pérdida de tiempo; el 9% porque se consideran delitos de poca importancia; el 1% por miedo a la extorsión; el 6% por miedo al agresor y, por otras razones que no se detallan, el 8%.

Un dato relevante en relación con la “Seguridad Pública” es que los homicidios del orden común, en 1997, en todo el país fue de 35 mil 345 que representa una tasa de 37 homicidios por cada 100 mil habitantes, este índice se redujo a 25 mil 133, que representaron 24 homicidios por cada 100 mil habitantes en 2007, para de ahí en adelante llegar a subir a 34 mil 763 en el 2010, 32.1 por cada 100 mil habitantes y seguir subiendo hasta la fecha.

Lo más importante de la información anterior es que permite valorar que en México la Seguridad Pública opera de manera incipiente, dada la magnitud del problema, por vicios que se han acarreado desde hace décadas, entre ellos, por el poco o nulo cuidado que se tuvo en la selección y capacitación de sus agentes, por el menosprecio en que ha caído la figura del policía y como un elemento que no ha sido suficientemente valorado por las altas esferas de la sociedad política, lo que se ha venido a reflejar también en la sociedad civil, y todo ello acompañado con bajos salarios, que en muchos casos le han obligado a corromperse y, con ello, a empeorar la Seguridad Pública.

En virtud de lo anterior en México se han realizado reformas en materia de Seguridad Pública y Justicia, y se ha iniciado un proceso que incluye: “la regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de Seguridad Pública” en el espacio de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones. También se establece que la comunidad coadyuvará en la evaluación de las instituciones de seguridad pública.

Cabe mencionar que, no obstante, el compromiso de aplicar evaluaciones para el control de confianza en varios estados, esta evaluación, o no se ha hecho o se ha realizado parcialmente.

El anterior sistema de Seguridad Pública presenta dos instrumentos de coordinación que permite pronosticar un desempeño significativamente mejor, en términos cualitativos y cuantitativos, de la seguridad en el país a partir de: La carrera policial y el Sistema Nacional de Seguridad Pública que obliga a los tres órdenes de gobierno a mejorar la capacitación de los integrantes de los cuerpos de seguridad, a intercambiar y sistematizar información sobre el personal de seguridad, armamentos y equipos, estadísticas criminológicas, personas indiciadas, procesadas o sentenciadas, así como a establecer un servicio para la localización de personas y bienes.



Esa organización cambió con el gobierno de Peña Nieto, de acuerdo con el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 25 de junio de 2015, “por el que se reforman adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el cual otorga a la Secretaría (de Gobernación) las funciones relativas a la seguridad pública, las de Policía Federal así como las del Sistema Penitenciario Federal y de prevención del delito conferidos a la Secretaría de Seguridad Pública misma que desaparece”. Además, se publicó el nuevo manual de Organización General de la Secretaría de Gobernación (SEGOB). Sí bien se incrementaron las funciones de la SEGOB, la actual organización en materia de seguridad pública no ha demostrado ser mejor y más adecuada que la anterior

Seguridad Ciudadana

Al terminar setenta años de un gobierno prácticamente unipartidista y con el comienzo de la alternancia democrática empieza a manifestarse una mayor participación civil en la vida pública, que parece aproximar el ideal democrático previsto en el Artículo 3° fracción II, inciso “A” de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el sentido del propio artículo que a la letra establece que el criterio que orientará a la educación: “Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”.

Ese planteamiento que, lo mismo que otras disposiciones constitucionales, más parecía un ideal que una disposición jurídica, empieza a hacerse más claro y ahora más cercano a la realidad por el hecho de que la ciudadanía tiene mayores posibilidades de participar directamente en los asuntos públicos que más influyen en su vida cotidiana, personal y familiar, entre ellos la Seguridad Pública que, por ser un asunto vinculado a todos los aspectos de su vida le atañe y procura involucrarse en ella y, al hacerlo, convertirla en una parte de su vida habitual como miembro de la sociedad a la que pertenece, con lo que la Seguridad Pública, sin perder su carácter público, se enriquece y se transforma también en Seguridad Ciudadana que puede considerarse como un vínculo real y directo entre la sociedad civil y la sociedad política a través del cual ambas se retroalimentan, la una con información que le sea de utilidad a la otra para la prevención y persecución de los delitos, y la otra haciendo más eficiente su trabajo para tender a la seguridad tan plena como sea posible en la sociedad civil.

Al respecto, puede definirse la seguridad ciudadana como la condición personal de encontrarse libre de violencia o amenaza de ésta, o de despojo intencional por parte de otros y en la que el ciudadano tiene una participación que contribuye a orientarla en aquellos aspectos que considera más apremiantes y en la que participa ya sea directamente en juntas vecinales donde se realice un intercambio de información entre los miembros de la policía y los ciudadanos, o a través de la representación de la comunidad vecinal.

Lo anterior supone una vinculación entre las autoridades encargadas de la seguridad y el ciudadano que, sin ser miembro de los cuerpos policiacos, contribuye a hacerlos más eficientes en razón de las necesidades de la sociedad civil a la que pertenece.

No se trata de que el ciudadano común se convierta en policía y tome la ley en su mano, sino de que exista una vinculación tal entre los cuerpos de seguridad y la ciudadanía que permita que la función de seguridad se realice de la manera mejor posible, si se parte del supuesto de que buena parte de la actividad criminal tiene su punto de partida en la sociedad civil y es en ella donde puede originarse también la información necesaria para prevenirla y combatirla.

Este sería el caso de la creación de atlas geográficos delincuenciales en los que se consignen los delitos más comunes en una zona claramente delimitada, mediante la ubicación de los lugares en los que pudieran ocurrir los actos ilícitos y que serían determinados por las denuncias y por la ocurrencia de dichos ilícitos captados directamente por los agentes de la policía.

Otras ventajas que ofrece la seguridad ciudadana serían: Las de autoeducación en la materia, con el fin de intervenir en el mejoramiento de las leyes existentes y la propuesta de cambios en la legislación que pudieran juzgarse convenientes.

Esto obligaría a los miembros del Poder Legislativo a mantener una vinculación real y constante con quienes los eligieron como sus representantes ante esa instancia de la sociedad política, como una práctica real de democracia representativa en los términos del mencionado Artículo 3° de la Constitución.

La exigencia de objetividad a los medios de comunicación, más allá de expresiones exageradas, partidistas o simplemente amarillistas que deforman el conocimiento de la realidad y llegan a generar desconfianza en quienes están directamente encargados de combatir a la delincuencia. Considerando que la libertad de expresión y el derecho a la información, establecidos en los artículos 6° y 7° de la Constitución, no son absolutos y tienen límites señalados en la propia Constitución; estos límites son el ataque a la moral, los derechos de terceros, la provocación para cometer algún delito o la perturbación del orden público. Estas limitaciones expresadas de manera general en el texto constitucional, están desarrolladas de manera más específica en la ley de imprenta (LI) de 1917. Que, aunque fue promulgada por el presidente Venustiano Carranza antes que la propia Constitución, actualmente opera como una ley reglamentaria de los artículos de la Carta Magna que se mencionan.

La participación de la ciudadanía en la seguridad pública puede hacerse efectiva mediante la intervención de la ciudadanía en los medios de comunicación, el establecimiento de mecanismos formales de rendición de cuentas a nivel regional, la asociación con organizaciones no gubernamentales tales como, las organizaciones de derechos humanos, centros de investigación académica, grupos de mujeres, organizaciones comunitarias o vecinales, asociaciones sindicales y asociaciones empresariales, entre otras.

La seguridad ciudadana entonces operaría como un mecanismo de retroalimentación, importante para mantener el necesario equilibrio y orden dentro de los sistemas representados por las sociedades social y política. Esto repercutiría también en una mayor fortaleza de la sociedad en su conjunto y en una menor vulnerabilidad frente a las amenazas internas, externas y políticas en las que en muchas ocasiones pretende sustentarse el crimen organizado.

Conclusiones

La seguridad nacional, pública y ciudadana, si bien cumplen funciones específicas, pueden constituir el sistema en el que se deben complementar para la tranquilidad del todo social.

De la retroalimentación entre la sociedad civil y la política depende el equilibrio del todo social y, con él, su consolidación y progreso. La entropía del conjunto de la sociedad será tanto mayor cuanto la retroalimentación entre ambas no opere de manera adecuada.

La democracia es un sistema de gobierno cuyas imperfecciones y la corrección de las mismas por la participación ciudadana, permite entenderlo como un sistema capaz de generar los equilibrios que necesita para la pervivencia y perfeccionamiento de la vida social y del bien común.

El concepto de seguridad nacional no puede limitarse al combate a las amenazas de otros países o a combatir las acciones de grupos terroristas o del crimen organizado, ya que atentan contra la seguridad nacional la pobreza extrema, los fenómenos naturales y hasta las crisis económicas.

La transparencia, el derecho a la información y la libertad de expresión son condiciones de posibilidad de la seguridad nacional, pública y ciudadana, en virtud de que sin ellas la sociedad se encuentra limitada para exigir el cumplimiento tanto de las acciones necesarias para su propia seguridad, como las metas de desarrollo y el bien común.

Puede considerarse que el incremento o reducción de la actividad delincencial está en función de la impunidad. En otras palabras, la impunidad opera como estímulo para el crecimiento del número de actos ilícitos y, mientras esta tienda a crecer, crecerá en una proporción semejante la actividad delictiva

La subcultura de la no denuncia favorece la impunidad. Para cambiar esa subcultura es necesario que quienes atienden las denuncias den un trato correcto, expedito y eficiente a los denunciantes y que el gobierno cumpla de la misma manera con la reparación del daño a las víctimas del delito. De acuerdo con los datos consignados, el 68% de las causas de la no denuncia son atribuibles a la propia autoridad.

La participación ciudadana organizada, como informante para la prevención de las acciones delincuenciales, no sólo representa una ventaja en materia de seguridad, sino eventualmente una fuente de información para que los legisladores tengan la materia prima necesaria para el perfeccionamiento de las leyes de la materia.

Depuración de los Órganos de Seguridad Pública

José Luis Ovando Patrón¹

El Estado y sus actores, incluidas las instituciones de seguridad, no pueden escapar a la rendición de cuentas sobre sus acciones y actividades, siendo prioritaria dicha actividad. La ausencia de controles adecuados de transparencia, impide la protección de la sociedad, tornándose en un peligro que afecta dos vertientes: por un lado, al Estado y por otro la sociedad a la cual que deben proteger.

El término control debe entenderse como un acto de comparar y analizar acciones, personas y eventos, con previsiones y objetivos específicos, a fin de inspeccionar en forma regular el desempeño, detectar eventuales desviaciones y proponer determinados ajustes. La supervisión es el acto de fiscalizar, inspeccionar y verificar la ejecución de las directivas y medidas dispuestas. Ambos, control y supervisión, resultan ser términos sumamente vinculantes.

Uno de los aspectos que distingue a los regímenes democráticos es la finalidad que se busca, teniendo por tanto fundamento en la protección y respeto irrestricto a los derechos humanos, lo cual implica la utilización de acciones y mecanismos que permitan fiscalizar la actuación de los actores que intervienen en materia de seguridad pública a fin de proteger y promover dichos derechos. Lo anterior, implica una serie de instituciones y procedimientos, en los cuales un factor determinante es el fomento de *valores* que tengan como propósito que el Estado realice las funciones que tiene encomendadas de manera eficaz, eficiente, apegado a los principios de legalidad y legitimidad.

Por ello, independientemente del marco jurídico vigente en nuestro país, es necesario establecer mecanismos que permitan crear controles para evitar abusos de autoridad, de lo contrario no habrá forma de que la ley sancione a funcionarios que incurran en responsabilidades propias de su encargo.

La existencia de mecanismos de control en materia de seguridad pública debe tener como finalidad establecer el equilibrio de las estructuras con las que se realizan las actividades propias del tema, de seguridad interior o de seguridad exterior, teniendo en todo momento como premisa fundamental garantizar que los órganos y los servidores públicos encargados del rubro de seguridad, ejerzan sus funciones dentro del marco del Estado de derecho y respetando las garantías individuales consagradas en la Constitución, siendo al mismo tiempo la punta de lanza de su intervención, debiendo ser los mecanismos que establezcan dichos controles, un sistema integral y no acciones dispersas o aisladas de los entes que participan, entendiéndose en todo momento que uno solo de los elementos que intervienen en tan importante tarea no garantiza el adecuado funcionamiento del control democrático respecto de las instituciones de seguridad.



1 Castaño Contreras, Cristian. Seguridad Nacional en México: una aproximación a los retos del futuro. México: PAN: FRPH, 2011. Págs. 67-75

Los mecanismos que deben implementarse no deben ser jerarquizados, sino complementarios a la luz del interés que se persigue: lograr que se cumplan los propósitos del país, en un estado de seguridad, garantizando la plena vigencia de los derechos reconocidos por las leyes sustantivas. Dichos controles deben resultar en una respuesta positiva a la problemática que supone el esfuerzo por la búsqueda de la seguridad y el respeto a los derechos humanos.

Los elementos que deben integrar los mecanismos de control, deben fundamentarse en una serie de principios que permitan resolver la problemática actual entre seguridad nacional y respeto a los derechos de los ciudadanos, debiendo agruparse a su vez en tres grandes rubros. Como primer rubro, debemos considerar los principios relacionados con la seguridad nacional y los derechos humanos, siendo primordial garantizar la observancia de la seguridad nacional sin vulnerar los derechos humanos, lo cual implica que la seguridad nacional no debe ser un medio de justificación para restringir y, en su caso, nulificar los derechos humanos, por lo que, en caso de haber contradicción entre seguridad nacional y derechos humanos, deberá valorarse de manera responsable dicha situación y encontrarse un equilibrio entre ambos, el cual es alcanzable si y sólo si existe apertura y accesibilidad por parte de las autoridades, el empleo de los medios que sean necesarios que permitan restringir en menor medida dichos derechos, así como la realización de una fiscalización y transparencia responsable e independiente.

Un segundo rubro consiste en la consideración de principios constitucionales relacionados con la seguridad nacional y los derechos humanos, en donde intervienen una diversidad de derechos consagrados en nuestra Carta Magna, tales como el derecho a ser oído y vencido en juicio, al debido proceso, a la interposición de recursos jurídicos que permitan evitar la violación de garantías individuales, acceso a una defensa adecuada, sólo por mencionar algunos.

El tercer rubro refiere los principios de funciones y autoridad de las instituciones encargadas de la seguridad, en donde interviene de manera directa la aplicación del marco jurídico vigente en la materia, que permita garantizar el acceso a la información que no sea considerada como reservada o confidencial.

La protección de los derechos humanos en el contexto de la seguridad nacional implica el adecuado control judicial, desde la integración de la averiguación, la realización de la investigación correspondiente, la recolección de evidencias e indicios, la realización de las pruebas periciales correspondientes, lo que deberá conllevar a la realización de un juicio justo y equitativo, no dejando con ello atrás la protección de los servidores públicos al servicio del Estado.

Los controles que deben implementarse, velarán en todo momento por que cada uno de los principios mencionados sean respetados por las instituciones encargadas de la seguridad del país, siendo éste su verdadero espíritu de existencia y permanencia.

La naturaleza de los controles se supedita al organismo del cual emanan, debiendo existir controles de carácter ejecutivo, legislativo y judicial, respectivamente, que permitan realizar la depuración de las instituciones que intervienen en esta labor, resultando necesario la creación de controles de carácter interno y externo. Los primeros deben provenir de la estructura propia de las instituciones encargadas de la seguridad del país, sea cual sea el ámbito o la medida en la que intervienen, seguridad interior o exterior, teniéndose como premisa inalienable garantizar el desarrollo de sus funciones de manera eficiente, con respeto irrestricto al marco jurídico vigente, tratándose de que dichas instituciones estén en posibilidad de realizar las actividades asignadas apegados a derecho, de ahí que su punto de partida sea la *planificación*, tomando como base la definición de la política general de seguridad, así como políticas públicas permanentes y concretas en los ámbitos que intervienen.

De la creación de políticas públicas con visión de Estado, el siguiente paso consiste en la selección y formación y capacitación del personal que intervendrá en el cumplimiento de las labores que le sean encomendadas. El rubro relacionado con la selección del personal debe ser considerado el parteaguas fundamental de control interno de las instituciones encargadas de la seguridad del país, siendo imprescindible el establecimiento de parámetros mediante los cuales se deberá conformar e integrar las instituciones en la materia, realizando un análisis serio, profesional y responsable de los perfiles que habrán de reunirse.

Cabe resaltar que en una democracia, en los procesos de transición² resulta indispensable este elemento a fin de estar en posibilidad de garantizar un profundo y completo proceso de depuración de las instituciones encargadas de la seguridad del país, de aquellos elementos que pudie-

sen haber vulnerado, violado y realizado acciones tendientes a vulnerar y producir una afectación directa a los derechos humanos, así como flagrantes violaciones al Estado de derecho que debe imperar en materia de seguridad.

Es de reconocerse la complejidad que implica la depuración y conformación de nuevas instituciones encargadas de la seguridad, teniendo como contexto a lo largo de varios sexenios la práctica habitual y reiterada y sistémica de actos que violan tanto derechos humanos como garantías individuales, teniendo como marco de actuación y funcionamiento una “relativa autonomía y autoconducción”.

Por esta razón, en un proceso de tan compleja transición, la selección de quienes integrarán dichas instituciones no debe centrarse exclusivamente en la selección de nuevos elementos sino a la vigilancia permanente de los mecanismos de depuración continua.

Otro rubro que resulta fundamental es el relativo a *la formación*, el cual está relacionado de manera paralela con el rubro de la selección, siendo el elemento esencial para la reestructuración de las instituciones encargadas de la seguridad del país, al fomento continuo de valores coherentes con los principios que rijan en la función que se desempeñe. Descuidar este rubro y, por el contrario, llevar a cabo una formación precipitada o encaminada a un solo objetivo, sin visualizar todos los elementos que intervienen, generará la repetición de actos que vulneren y afecten el marco jurídico aplicable, así como los derechos humanos. Acelerar la formación de los elementos que integran las instituciones encargadas de la seguridad, han sido el medio generador en la deficiente calidad en el desempeño de sus actividades.

En la actualidad, nuestro país no cuenta con una formación que permita garantizar la subordinación a la autoridad en todas sus manifestaciones. Por ello es tan importante que, en la etapa de transición, el contenido que debe incluirse en formación, entre otros aspectos, es: el respeto irrestricto al Estado de derecho, a los derechos humanos, a la transparencia, a la rendición de cuentas de los servidores públicos, la honestidad, la imparcialidad y la probidad en los recursos públicos.

La formación debe ser especializada por área de acción, con transversalidad en los contenidos mencionados, creando un eje esencial en los sistemas de control que se implementen, inculcando una escala de valores que deberá constituir un obstáculo ante el riesgo constante de la actualización de posibles abusos y violaciones a los derechos humanos.

Otro aspecto indispensable es la *implementación de una carrera* que permita dar seguridad a los integrantes de las instituciones encargadas de la seguridad, desarrollando el sentido de pertenencia a la entidad, así como la plena realización de los individuos que en ella participan. Es necesario consolidar el sistema de carrera con un estricto respeto al marco jurídico establecido.

Ejemplo de ello se dio con la expedición de la Ley de la Policía Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de junio de 2009.

En materia de ascensos, es fundamental el establecimiento de normas claras e institucionales. El no contar con el procedimiento normal de nombramientos, puede generar un principio de ilegalidad y más aún, el permitir la tolerancia a la ilegalidad sin posibilidades de que sea sancionada.

No contar con mecanismos de promoción y ascenso profesional altera cualquier estructura y más aún, cuando esas estructuras tienen una delimitación establecida en ley en cuanto a los procedimientos de ascensos, así como reconocimientos y sanciones.

El complemento de todos los controles que resulta necesario implementar es la revisión de los controles establecidos de manera permanente atendiendo a las leyes vigentes y el respeto al marco normativo general vigente, así como a las normas de conducta interna y externa.

Los mecanismos de revisión deben tener como finalidad desarrollar acciones tendientes a detener posibles actos de corrupción, debiendo actuar con plena independencia de las estructuras orgánicas, esto es, de los órganos supervisados.

Otro tipo de controles que resultan necesarios son los controles externos, entendidos como el conjunto de mecanismos y procedimientos que ejercen funciones fuera de las estructuras propias de las instituciones de seguridad, escapando por tanto de la esfera de sus competencias. Dicho tipo de controles resulta complementario de los mecanismos internos a inexistencia de éstos; deriva en la imposibilidad de fiscalizar a las instituciones encargadas de la seguridad del país y aumenta el

riesgo de abusos.

Los ejes rectores del control externo son la legislación, la supervisión y la transparencia. Así, una legislación eficaz es indispensable en materia de seguridad, poner en marcha normas jurídicas respaldadas por la voluntad de los legisladores, que establezcan de manera clara la separación de las funciones internas y externas, así como la reglamentación de mecanismos y acciones a implementar.

La separación de facultades es fundamental y debe contar con una visión de seguridad reactiva, que no intervenga en el ámbito de la seguridad interna, a la luz del principio de protección de las personas.

Si la legislación debe establecer de manera clara los ámbitos de actuación de las instituciones encargadas del control externo, permitirá garantizar que cada organismo que intervenga lo hará en función de la especialización con la que cuente, rigiéndose por normas jurídicas claras, garantizando la inexistencia de instituciones encargadas de la seguridad del país que actúen al margen de la ley de la materia.

La supervisión debe entenderse como un mecanismo ejercido desde el Poder legislativo, siendo la capacidad del Congreso de la Unión para verificar y vigilar el desempeño de las instituciones encargadas de la seguridad mediante la utilización de diferentes mecanismos de control, ejerciéndose de manera simultánea la supervisión y la rendición de cuentas.

La transparencia permite la rendición de cuentas, factor esencial para todo funcionario público, siendo la forma en la cual la ciudadanía conoce de manera clara y oportuna las acciones emprendidas por el Estado en la materia, teniendo la obligación de informar en la medida en que sea posible hacerlo y no se afecte el resultado de sus actuaciones.

Requiere que existan mecanismos ágiles y efectivos para acceder a la información. En una sociedad democrática, el acceso a la información ha de ser la norma mientras que el secreto será por ende la excepción, en aquellas cuestiones de estricta necesidad por seguridad nacional, la actuación de los entes de las instituciones de seguridad ha de ser pública.

Para no incurrir en el exceso de secrecía, se requiere de un marco jurídico que garantice el pleno ejercicio del acceso a información y que delimite con claridad y precisión los términos de la seguridad nacional. A su vez, deberá garantizar el período de desclasificación, la prohibición de archivos ilegales y la obligación de desclasificar toda información relativa a la comisión de ilícitos de cualquier naturaleza, por parte de las instituciones encargadas de la seguridad del país. En este ámbito, la ley debe ser sumamente precisa y restrictiva, considerando la solución judicial y dejar la posibilidad que, en última instancia, ha de privar el interés público en saber, como norma.

Por esta razón, el Congreso de la Unión debe ser el poder que provea de un adecuado equilibrio y el contrapeso necesario en el control político, administrativo y financiero efectivo de las instituciones de seguridad del país, por estar en condiciones de ejercer dichos controles y comprobar el cumplimiento de los mismos, protegiendo en todo momento la confidencialidad en los casos que expresamente señale la ley.

En cuanto al control judicial, las acciones ejercidas deben ser con miras a sancionar la violación de derechos y garantías individuales por parte de las instituciones encargadas de la seguridad del país; ello amerita que en el marco jurídico vigente se encuentren debidamente tipificados los delitos en que podrían incurrir los servidores públicos en la materia, así como las sanciones penales correspondientes.

Otro eje del control judicial consiste en la supervisión de los jueces de las actuaciones de los elementos que integran las instituciones de seguridad interior, en el orden de la investigación policial, como facultad de emplear medidas que vulneren en determinado momento la privacidad de las personas, pudiendo proceder sólo en la medida en que exista un adecuado control judicial sobre el personal que lleva a cabo estas actividades.

Los jueces, quienes deben ser los encargados de comprobar que los procedimientos utilizados por las instituciones de seguridad en materia de investigación se apeguen a los fines establecidos y en el marco jurídico aplicable, requiriéndose contar con la facultad de poder tener acceso en aras del debido proceso, a la información clasificada como de seguridad nacional, quedando

establecidos los procedimientos para el debido manejo de la confidencialidad y la protección indispensable de las garantías del debido proceso.

Debe reconocerse que la sociedad juega un papel fundamental en el andamiaje de los controles mencionados, de tal forma que la misma debe estar preparada para entender la función de las instituciones encargadas de la seguridad del país.



A su vez, debe ponerse énfasis en el cuidado de la información manejada por los medios de comunicación, siendo por naturaleza este rubro el sector de fiscalización social más importante de las instituciones de seguridad, requiriéndose, por tanto, mecanismos de acceso a la información y de profesionales dedicados a informar sólidamente formados en los principios propios de su actividad. La experiencia ha dejado de manifiesto que las notas que pretenden generar escándalo y alerta ante la sociedad, resultan efectivas para evidenciar las deficiencias existentes en el andamiaje construido por las instituciones de seguridad y, por tanto, la necesidad de generar nuevos mecanismos.

Por lo que respecta a la sociedad organizada, como factores no gubernamentales que realizan funciones de monitoreo y observación de actividades desarrolladas por las autoridades de la materia, es posible mantener la fiscalización y la auditoría social, tan necesaria en la actualidad, desarrollándose los primeros pasos en materia de control ciudadano en materia de seguridad pública, tales como la iniciación y registro de denuncias y abusos cometidos por las instancias correspondientes, análisis y elaboración de estrategias e indicadores de desempeño, revisión de mecanismos de formación y capacitación, siendo estos sólo algunas de las acciones realizadas por la sociedad organizada.

Todo lo anterior debe constituir la visión general, sistémica y funcional que debe existir en materia de seguridad nacional. El ideal del sistema a construir en el proceso de consolidación democrática, un ideal que, si se entiende que se trata de un proceso, se asumirá que no es alcanzable en el corto plazo ni es posible sin esfuerzos constantes y sostenidos en su creación e implementación.

La resistencia al cambio no es más que un factor limitante en todo proceso de reforma. De allí que el realizar cambios superficiales pueda generar consecuencias fatales en el establecimiento de mecanismos sólidos de control y depuración de las instituciones encargadas de la seguridad del país.

México requiere del trabajo sustentado en una planeación y proceso de cambios a corto, mediano y largo plazo, por ejemplo, a corto plazo debe solucionarse la selección y los aspectos legislativos en la materia, en el mediano plazo la creación de mecanismos de formación y capacitación, así como de control legislativo, los cuales inevitablemente generaran resultados a largo plazo.

Las instituciones encargadas de la seguridad del país requieren de un proceso de reestructuración y replanteamiento de funciones que permita la construcción de políticas públicas que den paso a la existencia de correspondencia con el Estado de derecho, teniendo como principal desafío las construcción de mecanismos que deriven en la creación de controles necesarios para garantizar un adecuado sistema de pesos y contrapesos que regulen el actuar y la intervención de las instituciones encargadas de la seguridad interior, no siendo en ningún momento contradictorio de los principios rectores de la protección y salvaguarda de los derechos humanos, siendo necesario el establecimiento de consensos que delimiten la realización de acciones a corto, mediano y largo plazo, así como la consolidación de la participación de la sociedad en la estructura institucional de la seguridad del país.

Gobernanza y Políticas Públicas

Socorro Flores Gutiérrez¹

Como ya se mencionó, algunas de las principales funciones del Estado son: garantizar la seguridad y cubrir las necesidades de una población en un territorio dado, y esto lo hace a través de políticas públicas, que expresan “los objetivos, decisiones y acciones adoptadas por un gobierno para la gestión política, social y económica”.

Velásquez, expone que el éxito de una política pública no es solo cuestión de formularla bien o de contar con el buen diseño. Con la emergencia de nuevos actores y de nuevos escenarios de negociación de la política pública, el éxito de la política pública depende en mucho de las formas de involucramiento, de coordinación y de articulación entre actores. El concepto de gobernanza contribuye en este aspecto al ocuparse de los nuevos modos de regulación y de negociación de lo público, de coordinación y articulación efectiva de los actores de los asuntos públicos.

Por otra parte, en los últimos años la formulación de políticas públicas cambió. Existe una mayor demanda de la comunidad por verse involucrada en las decisiones que la afectan y en su aplicación. Los pasos hacia una democracia deliberativa o participativa, en el discurso, en la norma y algunas veces en la práctica, han introducido cambios en las formas de gestión de lo público.



Entonces, el enfoque de gobernanza implica: identificar la presencia de alta complejidad; la participación en la solución de problemas colectivos de diversos actores, tanto públicos como privados; la confluencia de distintos niveles y áreas de administración en el abordaje de problemas territoriales concretos. Además, implica el desarrollo de nuevos roles para los poderes públicos.

El empleo de la palabra también remite a diferentes territorios o alcances: gobernanza global, gobernanza europea, gobernanza local; o a sectores o temáticas de las políticas públicas: gobernanza ambiental o gobernanza urbana, por ejemplo. Incluso, en ocasiones, el concepto aparece acompañado de calificativos que enfatizan una determinada connotación, como por ejemplo la gobernanza participativa y de proximidad.

¹ Flores Gutiérrez, Socorro. La percepción de inseguridad y el miedo al delito en los diagnósticos de inseguridad. México: CONACYT, 2015. Págs. 13-16

Velásquez, recopila dos conceptos de gobernanza útiles para su aplicación a la gobernanza de la seguridad ciudadana. Se trata de las definiciones de Le Galés y de Hufty. Para Le Galés, “la gobernanza aparece como un dispositivo de negociación y de cooperación entre una pluralidad de actores tanto de la sociedad civil, del sector económico y del mercado como del Estado”. Para Hufty, gobernanza son los “procesos colectivos que determinan en una sociedad cómo se toman decisiones y se elaboran normas sociales con relación a asuntos públicos”.

Velásquez ha propuesto la gobernanza de la seguridad ciudadana como “los dispositivos de negociación y de cooperación entre la pluralidad de actores de la sociedad civil, del sector económico y del mercado, así como del Estado para facilitar y conducir procesos colectivos que determinan en una sociedad dada cómo se toman decisiones y se elaboran normas sociales con relación con la seguridad ciudadana”.

Muchos trabajos han precedido esta conceptualización. El CIPC (Centro Internacional de Prevención de la Criminalidad) a través de Sanfagon ha hecho una reflexión general sobre la gobernanza sostenible de la seguridad ciudadana. Esta reflexión parte de constatar que en los últimos años han aumentado los instrumentos colectivos de la política de seguridad ciudadana en el ámbito local: auditorías locales, planes locales de acción, participación de los actores en la implementación de la política pública y evaluación ciudadana de dicha acción. De este trabajo se deriva que la gobernanza de la seguridad en lo local tendría que avanzar en tres aspectos: En desarrollar el “capital de gobernanza local”, esto es, la posibilidad para las organizaciones de la sociedad civil de acceder a recursos financieros y de conocimiento con el fin consolidar su legitimidad y autonomía; En desarrollar el “capital normativo” de las comunidades a través de la enseñanza y consolidación del uso de las herramientas de auditoría, seguimiento y consulta de la acción pública, para mejorar el debate sobre prioridades y pertinencia de la intervención en materia de prevención, y En reforzar el papel de los gobiernos locales en seguridad ciudadana y en la posibilidad de asumir más responsabilidades para asegurar la equidad en el acceso de todos los ciudadanos a la seguridad.

La elaboración de las políticas públicas es un asunto de participación de diversos actores, además del Estado; los cuales, previamente, han jugado un papel importante en la formación de la agenda pública, por lo cual, igualmente juegan un papel fundamental en la inscripción del problema público en la agenda gubernamental. Estos actores entran en el proceso de toma de decisiones, mediante la configuración de una red de política pública, descentrando el papel del Estado como el gran y único actor en la toma de decisiones. Esto no indica, necesariamente, una pérdida de potestad del Estado para tomar decisiones y asumir obligaciones respecto a problemas públicos que requieren la decisión política gubernamental. Sin embargo, los varios niveles territoriales otorgan complejidad, dinámica y diversidad a la producción de políticas, inclusive, realzando la necesidad de la coordinación no jerárquica de los actores públicos, privados, sociales y comunitarios, a través de todos los niveles de gobierno en las redes de política pública.

Las políticas públicas no pueden concebirse al margen de los mecanismos institucionales que propicien la incorporación de los sectores de la sociedad en el diseño y ejecución de las mismas. Para que estos mecanismos tengan éxito, en un marco de construcción de políticas públicas, deben estar referidos a un contexto que les dé sentido, que los haga pertinentes. “[El territorio] está cargado de sentido por su historia y por sus habitantes que lo dotan de valores y al que vinculan sus identidades”. El aporte fundamental que ofrece la aproximación territorial a la construcción de políticas públicas radica, precisamente, en que sitúa en un contexto específico su diseño e instrumentación.

Anclar la construcción de las políticas públicas a las particularidades de un territorio constituye, además, una ventaja en un contexto en el que los planes nacionales tienden a convertirse en marcos de referencia más que en planes maestros. El redimensionamiento del Estado que no puede entenderse al margen de la reestructuración económica mundial, implica una transformación en el diseño y ejecución de las políticas públicas.



La construcción de consensos y la búsqueda de una intervención más eficiente son dos rasgos que sobresalen del conjunto de cambios señalados.

En este sentido, la aproximación territorial ayuda a precisar el ámbito de competencia de las políticas públicas, con ello facilita su estudio y fortalece sus posibilidades de éxito. Al referirse a territorios y no a sectores de actividad o grupos de población, las políticas públicas pueden reconocer el carácter multidimensional de la promoción del desarrollo sustentable y, al mismo tiempo, situarse en un contexto determinado que le da sentido a todas esas dimensiones.

En el contexto de lo anteriormente expuesto, un tipo específico de políticas públicas son las referentes a la prevención del delito y en particular, una de las principales tareas estratégicas en Seguridad Ciudadana enmarca esta tarea, como la palabra lo indica, se asocia con acciones previas a que suceda un hecho. De acuerdo con la Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Crimen (United Nations Office on Drugs and Crime, UNODC), la prevención engloba las estrategias y las medidas encaminadas a reducir el riesgo de que se produzcan delitos y sus posibles efectos perjudiciales para las personas y la sociedad, incluido el temor a la delincuencia, y a intervenir para influir en sus múltiples causas.

A la prevención del delito se asocian conceptos como los factores de fondo que propician el delito y la victimización; la idea central es que el delito y la victimización se ven favorecidos por numerosos factores causales o de fondo, los cuales son resultado de una amplia gama de elementos y circunstancias que influyen en la vida de las personas y las familias a medida que pasa el tiempo, y de los entornos locales, así como situaciones y oportunidades que facilitan la victimización y la delincuencia.

En este contexto, resulta fundamental tener un buen diagnóstico de estos factores y de esta manera se podrían dirigir los esfuerzos a prevenir y reducir las oportunidades en la comisión del delito. Cabe decir que ese diagnóstico estaría acompañado de no sólo los factores causales, sino también de las formas de operación porque no será lo mismo prevenir los delitos que ocurren en alguna ciudad fronteriza a los que ocurren en una megalópolis. E incluso de delito a delito, por ejemplo: la intrincada red que implica la trata de personas no será de las mismas dimensiones y características que la red de robo de autopartes en una ciudad; el primer caso tiene implicaciones incluso transnacionales. Para que un modelo de prevención del delito alcance éxito, será necesario tener en mente que se trata de un fenómeno multifactorial.

La Falacia de la Seguridad Objetiva y sus Consecuencias

Francesc Guillen Lasierra¹

Un paseo por la seguridad subjetiva. Un concepto básico para la gestión de la seguridad

Existe ya mucha investigación científica consolidada que nos muestra que la seguridad subjetiva está condicionada por factores individuales (experiencias previas de victimización, edad, género, etnia o nacionalidad, perfil psicológico, ideología, nivel de socialización y socio ambientales estatus social, entorno domiciliario, densidad poblacional, opinión pública también cita la opinión del nivel de actuación y de eficacia de la policía, así como los niveles de los servicios de salud o de educación como factores que contribuyen a aportar angustia al estado de inseguridad recogen las explicaciones que se han dado para explicar estas diferentes percepciones de la seguridad, frecuentemente verbalizadas como miedo al delito, centrando las diferencias en factores personales y medioambientales y, además, diferencian entre la inseguridad (miedo al delito) como evento mental y como estado mental. En el primer caso está relacionada con un lugar y un momento determinados, mientras que en el segundo estaría más relacionada con la percepción de la seguridad en general, la creencia sobre los (altos o bajos) niveles de seguridad/delincuencia existente.

Un primer grupo de los factores señalados por la criminología hacen referencia a las características individuales de la persona. La vulnerabilidad percibida, entendida como el resultado de la valoración de la propia eficacia (de protección y de respuesta) y la percepción de las hipotéticas consecuencias del crimen, es un factor fundamental. Cuanto más vulnerable se sienta una persona, más graves ha de percibir las consecuencias de ser victimizada. Esto podría explicar la tendencia de las personas de edad avanzada a sentirse más inseguros a pesar de tener unos niveles contrastados de victimización inferiores (aunque ahora parece que esta tendencia no es universal o se está modificando. Las experiencias directas o indirectas de victimización serían un factor también a considerar, así como la exposición a noticias sobre delincuencia en los medios de comunicación. La pertenencia a una determinada etnia se ha mostrado como un elemento fundamental para el nivel de seguridad subjetiva de los individuos, y la difusión de hechos que han tenido lugar en contextos totalmente diferentes también pueden favorecer la inseguridad. Los mecanismos que favorecen la expansión de las oleadas de inseguridad hasta lugares o grupos que no tienen relación directa ni indirecta con los hechos originarios de la inseguridad en cuestión.

Si reflexionamos un poco sobre la idea de seguridad, no parece que sea controvertido concluir que está referida a las personas. Es cierto que también se habla, por ejemplo, de seguridad de los edificios o de los vehículos de transporte. Se hace, sin embargo, en el sentido de si las personas que se encuentren en ellos o los usan corren riesgos para su integridad o derechos. Si profundizamos un poco más en la finalidad de la seguridad, veremos que hace referencia a que las personas vivan libres de riesgos, que puedan llevar a cabo sus actividades cotidianas en libertad, sin dejar de llevar a cabo aquellas actividades que les son necesarias o que les producen placer o satisfacción. Podríamos convenir que seguridad es un estado de cierta libertad que, como mínimo, permite actuar afrontando los riesgos y miedos, sin verse demasiado condicionado o impedido por ellos. Es muy importante puntualizar que lo que causa que las personas lleven a cabo o no actividades libremente es que ellas no sientan temor a llevarlas a cabo (o que este temor no sea dominante), no que exista un riesgo objetivo más o menos alto. Quién cree que puede ser agredido si transita por un determinado espacio público evita hacerlo por mucho que las estadísticas muestren que no tiene razones para temer un incidente de este tipo. De hecho, toda realidad ha de pasar por el filtro de la subjetividad de cada uno para ser concebida por las personas. Estamos acostumbrados a ver que una misma situación es considerada justa por unos, inaceptable por otros y a unos terceros les resulta indiferente. La realidad es la misma pero diversos factores personales les hacen valorarla de manera diferente e incluso opuesta. La política es un gran ejemplo de estas muy diversas percepciones de una misma realidad. Con la seguridad no sucede nada diferente, no es una excepción.

Si estudiamos las respuestas a las encuestas de seguridad en función de pertenencia a una u otra franja de edad o a uno u otro sexo de los encuestados, veremos cómo en un mismo contexto, con realidades compartidas, las valoraciones de la seguridad pueden variar.

Una tendencia constante, hasta la encuesta correspondiente a 2017, en la que el grupo de edad que valora de manera más alta la seguridad en su municipio de residencia sea la población

1 Guillén Lasierra, Francesc. La falacia de la seguridad objetiva y sus consecuencias. En: Revista Internacional E-journal of criminal sciences. No. 15, 2020. Págs. 1-28

de entre 16 y 25, las personas que podríamos calificar de jóvenes, mientras que las franjas de edad más altas empiezan la serie con niveles de seguridad más bajos, pero que progresivamente los van mejorando hasta situarse como franja más segura en la última de ellas. En sentido contrario, la franja de entre 26 y 40 años ha ido disminuyendo su seguridad relativa con el paso del tiempo. Es interesante observar como la pertenencia a un grupo de edad condiciona la percepción de la seguridad en el municipio.

De todas maneras, es importante no dar nada por sentado, aunque sea una característica que se repita en numerosos contextos, ya que en otros con condicionantes diferentes puede cambiar. Aunque, como hemos visto que sucede en Cataluña, en la mayoría de ciudades y países los jóvenes acostumbran a sentirse más seguros, no se trata de una ley universal ni eterna. Muy recientemente la encuesta llevada a cabo en el estado de Morelos (México), en el marco de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Enviipe), puso en evidencia que los jóvenes comprendidos entre los 12 y 19 años eran el grupo de edad que percibía niveles más elevados de inseguridad. En la última Encuesta de Victimización de Barcelona, cuyos resultados se publicaron en 2019, el grupo de edad que se siente más seguro en su barrio es el de 65 +, mientras que si el espacio de referencia es la ciudad son adelantados por las personas de entre 16 y 44 años, pero siguen bastante por encima de los situados entre los 45 y los 64 años. Es posible que el relativamente buen estado de salud física y mental con que llegan ahora buena parte de las personas que alcanzan los 65 años haya influenciado de manera positiva su percepción de seguridad. Al no sentirse tan vulnerables, su percepción de seguridad es superior, ya que las consecuencias de una hipotética victimización no les parecen tan graves. Además, en el caso del barrio, este grupo de edad hace mucha más vida en él que los otros, en consecuencia, conoce el contexto mucho mejor, circunstancia que les proporciona seguridad. Es muy posible, pero habrá que contrastarlo, que la situación anterior sí se mantenga con aquellos que se acercan o superan los 80, en qué, presumiblemente, los niveles de vulnerabilidad y aislamiento aumentan y el número de los que responden a la encuesta disminuye. De todas maneras, aunque este planteamiento parezca razonable no siempre se convierte en realidad. Así, la encuesta que se lleva a cabo en el estado de Baja Sajonia, reconociendo que la situación de las personas en los primeros años de su jubilación es normalmente diferente de las personas de más de 80 años, establece franjas de edad entre 65 y 79 años y de 80 en adelante cuando trata de la inseguridad relacionada con los espacios.



Curiosamente esta encuesta muestra mayores niveles de seguridad de los mayores de 80 que entre los de la franja inmediatamente anterior. Es decir, esta última encuesta muestra que las personas mayores no son las que se sienten más inseguras (especialmente en el caso de las mujeres, ya que en los hombres sí se sentirían ligeramente más inseguros), pero no confirma que la especial vulnerabilidad de las personas mayores de 80 les haga sentir, de manera necesaria, más inseguras que las pertenecientes a la franja de edad precedente. Es decir, hay mucho por trabajar en este campo para establecer reglas con menos excepciones.

Acabamos de ver un ejemplo dónde el género tiene una influencia determinante en la seguridad subjetiva de las personas. Tradicionalmente se ha considerado que las mujeres, por su supuesta mayor debilidad física y por su especial riesgo de padecer algunos tipos de determinados delitos (violencia machista, agresiones sexuales), habrían tendido a tener niveles de seguridad subjetiva inferiores a los de los hombres. Sin embargo, observemos con detalle este histórico de percepción de seguridad por sexos en la Encuesta de Seguridad Pública de Cataluña.

Hasta el momento actual la seguridad subjetiva de los hombres (el valor que atribuyen a la seguridad en su municipio de residencia) es superior a la de las mujeres. Sin embargo, es importante destacar que la diferencia se ha ido reduciendo progresivamente (con algún altibajo) hasta la encuesta de 2015 en qué ha dejado de ser significativa. Habría que investigar si la progresiva equiparación de los roles del hombre y la mujer en la sociedad, habría acabado igualando las percepciones de vulnerabilidad y, en consecuencia, los niveles de seguridad subjetiva. No ocurre lo mismo, como hemos visto unos párrafos más arriba, en el caso de Baja Sajonia, en qué la inseguridad de las mujeres es notablemente más alta que la de los hombres, especialmente entre las personas más jóvenes. Habría que matizar, de todas maneras, que la encuesta sajona relaciona el miedo y la inseguridad con el espacio, mientras que la catalana pregunta por los niveles de seguridad en general sin circunscribirlos a los espacios. De nuevo comprobamos un factor, el género, que puede tener influencia en la seguridad subjetiva, pero hace falta investigación más profunda para determinar hasta qué punto y en qué casos. Sin embargo, no faltan autores, que afirman que los resultados de las encuestas se explican mucho más por la educación de los hombres, que frecuentemente rechaza la aceptación del miedo o la inseguridad por ser poco varonil, que porque realmente se sientan más seguros. Si esto fuera así, la evolución de la encuesta catalana podría deberse no únicamente por la mayor integración de las mujeres en condiciones de igualdad sino también a una mayor predisposición de los hombres a confesar sus debilidades. Seguramente todos estos factores influyen, la dificultad estriba en saber de manera fehaciente hasta qué punto.

Otro factor que también incide con bastante claridad en la percepción de seguridad es el entorno territorial en qué las personas residen, muy concretamente el tamaño y la población del municipio afectan su percepción de seguridad.

Una tendencia clara: los habitantes de municipios más poblados tienden a otorgar valores inferiores al nivel de seguridad de su municipio (aunque en todos ellos hubo una mejora de la percepción en el período 2013-2017). En cambio, aquellas personas que viven en realidades urbanas más modestas (o directamente rurales) perciben su municipio como más seguro. En las realidades rurales con cifras de población inferiores el conocimiento interpersonal y, en consecuencia, los controles sociales informales son superiores, circunstancias que tradicionalmente han incrementado los niveles de seguridad de sus habitantes.

Existe un segundo grupo de factores relacionados con el espacio concreto, el lugar en que la persona se encuentra. Nos muestran con toda claridad cómo el miedo al delito o la inseguridad no se distribuye homogéneamente en el territorio, ni tan solo a nivel de barrio. Normalmente se destacan aquí, como elementos a tener en cuenta, la visibilidad, la existencia de lugares en qué alguien con malas intenciones se pueda refugiar, cuando las vías de escape ante un posible ataque o agresión son mínimas o da esta impresión, los riesgos percibidos de oportunidades delictivas de las que convertirse en víctima. Hay investigación empírica que muestra que la construcción de espacios urbanos de acuerdo con las normas CPTED también facilita una mejora de la seguridad subjetiva. Asimismo, el desorden externo percibido, la apariencia de eficacia social y los diversos patrones espacio temporales de estilo de vida tienen relevancia para incrementar o disminuir la seguridad subjetiva de las personas, así como los bajos niveles de ingresos. El barrio de residencia tiene una influencia variable en función del grupo étnico mayoritario que lo habita. Es decir, sólo en el caso de habitar en un barrio con presencia mayoritaria de determinados grupos étnicos es este un factor que condiciona la percepción de seguridad. En el estado de la Baja Sajonia, en los barrios en qué

los vecinos perciben (con independencia de que la haya o no, una alta presencia de refugiados los niveles de inseguridad se disparan, nos plantean cómo lo que define el contexto en qué se percibe la in/seguridad no es tanto el *barrio*, unidad administrativa y, frecuentemente, artificial, Los espacios en qué las personas llevan a cabo sus actividades habituales que frecuentemente no coinciden con las divisiones administrativas. Serían estos espacios relacionados con los movimientos de las personas los que influirían en la seguridad de las personas que los frecuentan.

Hay que tener en cuenta, de todos modos, que el peso de cada uno de estos factores dependerá de las características de cada uno (de cada persona), no teniendo una influencia regular en todos los transeúntes.

a partir de datos de la Encuesta Social Europea, correlaciona países con altos niveles de desigualdad económica con una baja seguridad subjetiva o, dicho de otra manera, con altos porcentajes de miedo al delito. Un factor más que habría que tener en cuenta y que podría explicar los bajos niveles de seguridad en muchos países latinoamericanos que, en general, presentan profundas desigualdades sociales.

En general, el miedo al delito (extrapolable a la seguridad subjetiva) comprende tres dimensiones: a) cognoscitiva, de conocimiento del riesgo de la situación, b) emotiva, el sentimiento de miedo, c) una conducta que es consecuencia de las otros dos. La modificación de la primera y/o la segunda afectarán sin duda la conducta de la persona en cuestión. De hecho, la dimensión más relevante para los gestores de la seguridad es la tercera, la conducta, que es la que comporta consecuencias externas que afectan terceros y/o el espacio público.

A pesar de la cierta consolidación del peso subjetivo de la seguridad, se identifica una tendencia, citada más arriba, que, aunque quizás no de una manera absolutamente explícita, parece apoyar la idea según la cual existe una seguridad real, objetiva, que viene dada por los delitos que efectivamente tienen lugar y de los riesgos concretos a que la ciudadanía tiene que hacer frente, y, una segunda, mucho más volátil, sin conexiones necesarias con la realidad, que depende de las personas y los contextos, que es la subjetiva. Es un enfoque que, en el fondo, pretende transmitir el mensaje que la realmente relevante es la objetiva, aunque haya que gestionar también los inexistentes problemas derivados de la seguridad subjetiva. Se trata de un planteamiento totalmente erróneo, ya que seguridad subjetiva tiene un efecto real en los riesgos que afrontan las personas en sus actividades cotidianas. Hay un ejemplo que nos muestra claramente de qué estamos hablando. Los pasajeros de un avión excesivamente temerosos de viajar en este medio pueden entrar en situación de pánico por turbulencias leves, objetivamente inofensivas. Su conducta puede conllevar un riesgo objetivo para su seguridad y la de los otros pasajeros si, por ejemplo, presa del miedo, se levantan y empiezan a deambular por el interior del aparato, porque el pánico les produce una necesidad imperiosa de moverse o, por ejemplo, de ir al lavabo. Hay que tener en cuenta que la mayoría de las lesiones que sufren los pasajeros de un avión se producen por no encontrarse sentados con el cinturón de seguridad debidamente abrochado.

Una vez asumida la trascendencia de la seguridad subjetiva, de su carácter crucial y predominante en la seguridad ciudadana, el impacto que tiene en la calidad de vida de la ciudadanía, es importante plantear cuál deber ser su grado o nivel adecuado para el mantenimiento de esa seguridad. Existen algunos ambientes en qué se parece aspirar a una situación de seguridad subjetiva máxima, es decir, que los ciudadanos no tengan la sensación de poder sufrir el más mínimo percance para su integridad personal o de sus derechos, que puedan vivir sin ninguna preocupación o angustia de ser víctima de un delito o de padecer algún tipo de agresión contra su persona o derechos. El contexto ideal que parece estar detrás de ciertos discursos es aquél en qué las personas en ningún momento dedican atención a cuestiones de seguridad para llevar a cabo sus actividades porque en el entorno no hay ninguna amenaza o riesgo, o, si la hay, hay un factor protector que impedirá que se convierta en peligro real y efectivo. A primera vista, puede, efectivamente, considerarse como un escenario perseguible e ideal. Se trata, sin duda, de un planteamiento equivocado, no se puede gobernar una sociedad con una movilidad tan grande como la nuestra si las personas no son conscientes de los riesgos que corren en caso de no tomar ciertas precauciones. Nadie va a cerrar adecuadamente las puertas de casa o a poner los cinco sentidos en la conducción de un vehículo si piensa que no hacerlo no le va a generar ningún inconveniente. Si se ha conseguido disminuir la siniestralidad de las carreteras ha sido, entre otras cosas, porque se ha podido convencer a los conductores que es una actividad peligrosa y que hay que tomar ciertas precauciones ponerse el cinturón de seguridad, prestar atención a la conducción, no consumir bebidas alcohólicas u otro

tipo de drogas cuando se tiene que llevar a cabo. Hasta que no lleguen los vehículos totalmente automáticos (que llegarán a no mucho tardar, es necesario que las personas que conduzcan sean conscientes de los riesgos implícitos en el uso de vehículos a motor.

Hay autores que, efectivamente, en línea con lo que se acaba de decir, consideran que el uso de la in/seguridad subjetiva o, más concretamente, del miedo al delito por parte de las autoridades de seguridad es legítimo si se usa para conseguir que la ciudadanía sea consciente de los riesgos y adopte las medidas de precaución necesarias para no ser victimizada. De esta manera, la seguridad resulta más gobernable. Otros autores, nos hablan de dos categorías del miedo (o inseguridad): funcional y disfuncional. La funcional conciencia de la existencia de un riesgo (delito, infracción, accidente) que puede provocar daños a la persona, y, en consecuencia, facilita que los ciudadanos tomen medidas adecuadas para no ser victimizados y poder seguir haciendo su vida con naturalidad. En cambio, resulta *disfuncional* el miedo (o la inseguridad) que impide a las personas llevar a cabo sus actividades cotidianas y favorece un aislamiento que la aleja de la sociedad. Es decir, una persona que sobrevalora los riesgos de la conducción y conduce totalmente agarrotada o deja de tener relaciones sociales por no utilizar el vehículo a motor cuando le es necesario, supone un ejemplo de miedo disfuncional, que evita llevar a cabo las actividades cotidianas que uno necesita o desea.

Así, es deseable que la ciudadanía sea consciente de los riesgos que ha de afrontar para que puedan adoptar las medidas de precaución necesarias para seguir llevando a cabo sus actividades cotidianas minimizando la posibilidad de que los riesgos se transformen en peligro y éste en daño. Cerrar las puertas de casa o del coche, identificar sus objetos personales, evitar espacios sin visibilidad o iluminación, no prender fuego cerca de masa forestal son conductas necesarias para el buen mantenimiento de la seguridad en nuestra sociedad. Para llevarlas a cabo hay que ser consciente de la existencia de los riesgos que evitan.

Finalmente, es conveniente recordar que la seguridad subjetiva también depende de la confianza que la ciudadanía tiene en las instituciones. Si la población siente que existe una Administración Pública, que procura por su bienestar, a la que puede recurrir en caso de dificultades, los niveles de incivismo o de delincuencia no afectan de manera tan directa la percepción de seguridad de la población. Ya el muy antiguo experimento puso en evidencia que la presencia de policías a pie, que entraban en contacto con la ciudadanía mejoraba la percepción de seguridad, a pesar de que los niveles de delincuencia no se veían alterados. Mucho más recientemente, nos dan a conocer una investigación que muestra cómo una confianza razonablemente alta en la policía modifica la percepción de seguridad de los ciudadanos, aumentándola y, en consecuencia, disminuyendo la valoración de los riesgos. En muchos casos la confianza suele estar relacionada con una suficiente presencia policial y una alta receptividad a las demandas y necesidades ciudadanas, circunstancias que explicarían esta mejora del nivel de seguridad. Además, estos autores también muestran como factores personales (edad, género, nivel de estudios y económico) y sociales (cohesión comunitaria) que hemos visto que afectaban la seguridad también lo hacen con la confianza en la policía (y no siempre en el mismo sentido). Así, en general, los jóvenes suelen tener percepciones de seguridad razonables, aunque tienden a tener poca confianza en la policía y, en las personas *seniors* tradicionalmente habíamos encontrado una situación contraria (baja seguridad subjetiva y alta confianza en la policía).

Los datos que todavía, en la práctica, centran el debate sobre la seguridad son los datos que ofrecen los registros policiales. ¿Qué contienen realmente estos registros? La respuesta no ofrece lugar a dudas: los actos indiciariamente delictivos que han sido conocidos por la policía. Las vías por las que estas infracciones (indiciarias) llegan al conocimiento de la policía son por denuncia hecha por el público (la mayoría) o por actuación de oficio de la policía, a partir de la actuación de las patrullas uniformadas y de las unidades de investigación. Ahora bien, ¿hasta qué punto esta estadística nos informa de la comisión de ataques contra las personas o sus derechos, es decir de delitos?

En primer lugar, nos tendríamos que plantear si los registros policiales contienen, desde un punto de vista técnico-legal, delitos o no. La respuesta es muy simple: existe delito cuando un/a juez/a o tribunal determina en una sentencia que hay evidencia suficiente que prueba que se ha cometido una infracción penal. No se conocen datos empíricos sobre el porcentaje de actos indiciariamente delictivos detectados por la policía que, posteriormente, son confirmados por una sentencia penal. Sin embargo, no hay que tener un conocimiento profundo del tema, para intuir que

los delitos registrados por la policía no son siempre confirmados por una condena penal. Existen casos en que los indicios que llevan a la policía, legítima y legalmente, a detener una persona por la presunta comisión de un acto delictivo, no son confirmados y constatados en el proceso penal (cuya finalidad es precisamente ésta: comprobar su existencia legal o no). Es inexacto, pues, relacionar directamente los datos policiales con delitos efectivamente cometidos. Es también incorrecto decir que estamos en ámbitos objetivos, ya que tanto las interpretaciones (subjetividad) de los agentes de la policía como la de los miembros de la judicatura (y, en su caso, de los jurados) en relación con unos mismos hechos nos llevan a resultados diferentes. Es decir, la constatación de la comisión de un delito requiere una labor interpretativa de la realidad y del mandato legal que dista de ser absolutamente objetiva, ya que está condicionada por la perspectiva del intérprete.

En segundo lugar, es necesario reflexionar en qué medida las decisiones operativas de las organizaciones policiales condicionan los registros posteriores. La policía, como cualquier otro organismo o agencia pública, tiene unos recursos limitados para llevar a cabo sus funciones legalmente establecidas. Ante la imposibilidad del ejercicio efectivo de todas sus competencias legales, dan prioridad a unas mientras postergan otras en función de criterios (legítimos) diversos: la posibilidad de éxito en la intervención, la presión política o pública en relación con problemáticas concretas o el número de efectivos disponibles. Se trata de un proceso de toma de decisiones que también lleva a cabo la fiscalía, aunque lo nieguen de manera vehemente, alegando que ellos persiguen cualquier infracción de la legalidad. Estas decisiones condicionan los delitos que aparecerán en el registro policial, ya que, si dedicamos los efectivos a perseguir o prevenir preferentemente un tipo de delito o infracción, será precisamente esa la infracción que más constataremos en detrimento de otras que queden fuera de la lupa policial. Es decir, cuando la policía establece sus objetivos prioritarios está decidiendo el tipo de hechos que encontraremos en sus futuras estadísticas. Tampoco es, sin embargo, una situación exclusiva del sistema de justicia penal, ya que cuando, por ejemplo, la administración sanitaria decide poner el énfasis en la detección y prevención de unas enfermedades en detrimento de otras también se está predefiniendo el contenido de sus estadísticas futuras. Si se lleva a cabo una gran campaña para detectar, por ejemplo, el cáncer de Colon, lo más probable es que se detecten bastantes más que si la campaña no se llevara a cabo, con lo que, en un primer momento, la estadística nos mostrará un incremento de esta enfermedad. En el caso de la policía precisamente, uno de los debates más intensos es frecuentemente en qué lugares ha de hacer más visible su presencia. Es habitual que los vecinos compitan por tener patrullas policiales presentes en su barrio, aunque esto implique que no lo estén en otros, debido a la precariedad de los recursos policiales en los últimos tiempos. No hay duda de que los lugares en qué tenga presencia efectiva la patrulla policial (y las personas con las que tenga contacto), así como aquellos en qué esté ausente, tendrán alguna incidencia en los registros policiales futuros y, obviamente, en la localización espacial de la delincuencia.

Finalmente, como vamos a tratar con más detalle en el epígrafe siguiente, una parte muy importante de los actos delictivos realmente cometidos no llegan al conocimiento de la policía porque las personas que han sido objeto de ellos no lo denuncian ante la policía, por factores diversos que comentaremos.

Las encuestas de victimización o de seguridad

Este tipo de encuestas fueron pensadas, entre otras cosas, para aflorar parte de la cifra negra de la delincuencia que no llegaba al conocimiento de la policía y, efectivamente, consiguieron hacerlo. Las encuestas de victimización han venido mostrando, que sólo un porcentaje de las personas que confiesan haber sido víctimas de un delito afirman haberlo denunciado a la policía. Este porcentaje raramente supera el cincuenta por ciento. Por ejemplo, en el caso de Cataluña ha descendido hasta el 29,1%, en la última encuesta publicada (2016-2017), una tasa realmente preocupante (que en el Área Metropolitana de Barcelona se sitúa en un 25,5%). Seguidamente, se muestra la evolución de la tasa de no denuncia en Cataluña, según datos de la Encuesta de Seguridad Pública:

Nos encontramos en el momento de tasa de denuncia más baja desde el inicio de la Encuesta de Seguridad Pública de Catalunya. Habrá que investigar a qué responde este descenso, si, por ejemplo, tiene que ver con la escasez de recursos policiales de estos últimos años y con la introducción en la encuesta de tipos delictivos de compleja resolución (estafas y fraudes), circunstancias ambas que desmotivan la denuncia por la previsible larga espera en comisaría y las pocas posibilidades de una resolución positiva de la investigación de los hechos. Las causas tradicional-

mente manifestadas por los encuestados para no denunciar los hechos de que han sido víctimas nos aparecen en el siguiente gráfico con datos de la Encuesta.

Se imponen con claridad los casos que, siempre a criterio de la víctima, no tienen excesiva importancia, aquellos en que la policía puede hacer poca cosa y en los que resulta complicado hacer efectiva la denuncia, bien porque el horario de la comisaría es limitado o los tiempos de espera son excesivamente largos.

No se trata de un fenómeno exclusivo, sino que, con las lógicas variaciones, se repite en todo el mundo. Por ejemplo, el año 2017 sólo 9,2 de cada 1000 víctimas de delitos violentos en los Estados Unidos denunciaron el delito a la policía. En México, en el año 2018 el nivel de delitos no denunciados o denunciados que no derivaron en averiguación previa o carpeta de investigación, fue del 93.2% (INEGI, 2019). En el caso de la última encuesta de victimización en Alemania (2017), los delitos con mayor índice de denuncia fueron los hurtos y los fraudes con la tarjeta de crédito, no llegando ninguno de los dos al 50% (42,3% y 40,7%, respectivamente). Por otra parte, hay evidencia de que, en determinadas circunstancias, la policía no registra todos los delitos de los que tiene conocimiento. En Suecia, país referente de una policía democrática y abierta a la ciudadanía, los porcentajes globales de denuncia no superan el 20%.

Pero es necesario destacar que los delitos que las encuestas afloran no siguen el criterio legal de los registros policiales, sino que son aquellos que los encuestados consideran como tales, no habiendo garantía de que su impresión se adapte a las previsiones legales. No está garantizado que lo que la persona encuestada considere un delito lo constituya en realidad y a la inversa (actos que los ciudadanos no consideran delitos y que están tipificados como tales en el Código Penal). Es decir, la encuesta, aunque es una gran fuente de información, proporciona datos que vienen condicionados por la subjetividad de aquellos que la responden. La ciudadanía media desconoce la cantidad necesaria que tiene que ser sustraída para que constituya un hurto ni la diferencia entre éste y un robo. Muchos desconocen si viajar sin título de viaje u ocupar una vivienda desocupada es un delito u otro tipo de infracción.

Por otra parte, los delitos sin víctima individual directa como, por ejemplo, los delitos contra el medio ambiente, blanqueo de dinero o delitos societarios tampoco aparecen en las encuestas de victimización. Las personas encuestadas no suelen informar de este tipo de hechos, probablemente porque no se consideran víctimas directas. Este tipo de encuestas están también pensadas para obtener información sobre lo seguros que los entrevistados se encuentran, el temor que tienen a padecer un acto delictivo, así cómo afecta a su conducta (si evitan o llevan a cabo actividades a causa de su inseguridad o miedo), en resumen, a cómo afecta la inseguridad a su calidad de vida. Las relaciones entre la policía y los ciudadanos también son objeto de estas encuestas, o, dicho de otra manera, la satisfacción de los ciudadanos con la policía y la en qué nivel la valoran. Este factor es relevante porque acaba incidiendo en la seguridad subjetiva, como confirmaremos más adelante.

En todo caso, hay que recordar que las encuestas no suelen facilitar información sobre la seguridad en áreas pequeñas por razones de tamaño de muestra, circunstancia que dificulta la articulación de respuestas y estrategias públicas que sean capaces de afrontar los problemas específicos de cada espacio concreto del territorio.

La subjetividad de los indicadores. La inexistencia del riesgo objetivo

Existe ya literatura criminológica consolidada que defiende la necesidad de trabajar con un concepto amplio de seguridad, que, si bien ha de incluir la delincuencia, ha de incorporar otros factores, como, por ejemplo, el desorden en los espacios públicos (tanto físico como conductual), los accidentes, las actividades peligrosas y los desastres naturales, entre otros. Sin embargo, en la práctica aún se tiende a poner en relación directa la seguridad con la criminalidad. Así lo hace, de manera paradigmática, el modelo profesional de policía, que intenta así objetivar las intervenciones policiales, desvincularlas de cualquier veleidad política. Para este modelo, lo que la policía debe realmente perseguir son aquellas conductas que el código penal establece como delitos y alejarse de actos más relacionados con la moral cívica que son más discutidos y que, en consecuencia, presentan una subjetividad grande y provocan controversia y que puede deteriorar el prestigio de la policía.

Una reflexión mínima sobre los tipos penales nos lleva a una conclusión diferente: la decisión

de qué hechos constituyen delito es una decisión de la sociedad que se basa en unos valores, en una subjetividad mayoritariamente compartida. Así, una mayor o menor sensibilidad por las dificultades de aquellos que no tienen una vivienda puede provocar la penalización o, por el contrario, la despenalización de la ocupación ilegal de viviendas. Precisamente ésta ha sido un área objeto de vaivenes legislativos. Pero no es el único ámbito de frecuente variabilidad, existen muchos más: delitos que pasan a faltas (ahora delitos leves en España) o que simplemente pasan a convertirse en ilícitos administrativos. Pongamos un ejemplo claro: Imaginemos que un buen (mal) día a la mayoría del legislativo se les ocurre convertir en delito el consumo de alcohol, como sucediera con la llamada ley seca en los Estados Unidos de América en el siglo pasado. Posiblemente en un primer momento el consumo de alcohol no variara demasiado, quizás tendería a reducirse, mientras los consumidores observaban la intensidad en la aplicación de la norma. En cambio, si el indicador de seguridad lo centramos en el número de ilícitos, éste se habría incrementado notablemente, ya que por mucho que la actividad existiera antes, al ser una conducta plenamente legal, no la tendríamos registrada entre las conductas delictivas. *Objetivamente* habría mucha más inseguridad (aunque el consumo de alcohol hubiera descendido). Por el contrario, si imaginamos que llega un momento en que las autoridades reconocen el error estratégico de la decisión y despenalizan el consumo de alcohol, aunque el consumo puede que se incremente por la euforia del primer momento, la seguridad objetiva *oficial* aumentará ya que las infracciones que se registraban durante el período de la prohibición desaparecerán del escenario. En resumen, la cacareada objetividad de los delitos no parece menos subjetiva que la percepción de seguridad. De hecho, las conductas que acaban tipificadas como delitos, son aquellas que son percibidas por el público (o por sus representantes) como inseguras o nocivas. Eso hace que el contenido de los códigos penales varíe en función de los valores mayoritariamente presentes en cada sociedad y nuestros códigos penales actuales presenten notables diferencias con los existentes cien años atrás.

Por otra parte, no todos los delitos afectan de la misma manera la seguridad subjetiva. Jackson (2004) nos muestra como el significado social dado a ciertos actos o situaciones que podemos encontrar en el medio físico y social incide muy claramente en la percepción de seguridad. Cita la idea de los delitos señal para poner sobre la mesa cómo ciertos delitos evidencian el deterioro de conceptos o valores socialmente importantes para la convivencia y, en consecuencia, generan mucha más inseguridad o alarma que otros, ya que son valorados como evidencia de una degradación profunda de las estructuras sociales.

El carácter valorativo de los delitos también es aplicable a otros incidentes de seguridad, concretamente los derivados de accidentes, incendios, materias peligrosas, desorden en los espacios públicos o desastres naturales. Aquí también se califica como “incidente” (o infracción) aquellos actos que superan nuestro nivel de tolerancia del riesgo y éste cambia con el tiempo y la sociedad. Hace cincuenta años nadie hubiera considerado un incidente de seguridad el hecho de hacer fuego en el bosque para cocinar un par de chuletas de carne. Hoy en día, se considera un ilícito y, en caso de ser detectado por una funcionaria pública competente, lo denunciará, lo registrará y pasará a ser tenido en cuenta como seguridad objetiva. En la misma dirección, tiempo atrás el hecho de escupir en la calle, tirar basura en los espacios públicos, o la emisión incontrolada de humos no eran considerados actos que afectasen a la seguridad. No eran, pues, indicadores objetivos. Todos ellos dependen de una decisión (subjetiva) previa, sobre qué se considera nocivo o peligroso. Treinta años atrás no había denuncias por no llevar casco cuando se iba en bicicleta, por añadir otro ejemplo a la larga lista. Es decir, la decisión sobre qué es legalmente peligroso también es una decisión valorativa, muy dependiente de las aspiraciones de seguridad de las sociedades en un momento dado frecuentemente ligado al nivel de desarrollo económico y social, de calidad de vida. De hecho, las mismas percepciones del riesgo son “estimaciones imperfectas de una realidad objetiva. Las valoraciones del riesgo parten de la idea de que éste puede ser objetivamente medido, sin embargo, no parece que el riesgo tenga una existencia externa, independiente de nuestras mentes y culturas. Las estimaciones objetivas de riesgo son, de hecho, subjetivas y cargadas de asunciones dependientes de nuestro juicio. Ya hemos visto en el epígrafe segundo de este artículo, como los factores individuales influyen en la percepción y objetivación de la seguridad. Ahora hay que poner encima de la mesa cómo las concepciones grupales, colectivas, culturales, afectan la misma concepción de riesgo. Cervera y Valles (2013) nos muestran cómo personas procedentes de culturas o contextos diversos reaccionan de manera diferente ante situaciones de emergencia similares. Los resultados que presentan, procedentes de un proyecto europeo que involucró diversos países de la Unión, es concluyente en este sentido: grupos o colectivos nacionales diferentes reaccionan ante los mismos estímulos (peligros) externos de manera diferente. Es evidente que no sólo la determinación de

qué es delito está impregnada de un elevado grado de subjetividad individual y social, sino que la misma idea de riesgo o de emergencia también depende de factores individuales y culturales de nuestra visión del mundo como lo cualifican. Hay ejemplos evidentes. En materia de seguridad vial lo que se considera socialmente un riesgo en algunos países no se considera en otros. En nuestro contexto un adelantamiento en un tramo marcado con una línea continua se considera peligroso e inaceptable sobre todo si se trata de una carretera con curvas y poca visibilidad, mientras que en otros países se considera dependiente de la habilidad del conductor, mucho más que de riesgo objetivo con independencia de que pueda estar igualmente sancionado.

La seguridad objetiva como falacia. La necesidad de objetivar la seguridad subjetiva

Los razonamientos llevados a cabo hasta aquí no parecen dejar duda de la subjetividad de los elementos integrantes de la real seguridad objetiva. Será importante, pues, tomar nota y abandonar la creencia según la cual lo más importante para los gestores públicos ha de ser la seguridad real frente a aquella seguridad irreal, volátil y caprichosa que depende de factores sociales e individuales de los miembros de nuestras sociedades. No sólo se trata de que esta última, la subjetiva, sea perfectamente objetivable, ya que se traduce en conductas o ausencia de ellas de los ciudadanos, sino que la considerada como seguridad objetiva tiene en su camino de elaboración un cúmulo de subjetividades (decisiones, interpretaciones) que la desproveen de la mayoría de su objetividad.

Por otra parte, la información sobre el sentimiento de seguridad subjetiva de la población, puede objetivarse de manera clara en muchos casos: cuando la ciudadanía afirma o se constata externamente que hay espacios y horarios en que no lleva a cabo ciertas actividades debido a su percepción de inseguridad en ellos, la situación se objetiva sustancialmente. Que haya lugares que no son transitados, actividades que se dejan de llevar a cabo, o, por el contrario, actividades defensivas instalación de cerraduras especiales, sistemas de alarma, adquisición de instrumentos defensivos o de protección, armas que se llevan a cabo para protegerse de la inseguridad es mucho más real y objetivo que no la tan cacareada seguridad objetiva. Asimismo, si la ciudadanía expresa en qué momentos y lugares siente el mayor grado de in/seguridad dota a los poderes públicos de más información para articular respuestas adecuadas. Por ello es muy importante que se lleve a cabo un esfuerzo para identificar de la manera más objetiva posible qué conductas y en qué circunstancias y contextos resultan afectadas por el miedo al delito o una alta percepción de inseguridad. Los niveles de in/seguridad en abstracto no proporcionan información suficiente para la articulación de políticas y estrategias públicas para contrarrestarlas. De cara a gestionar la seguridad, con una carga mayoritaria de subjetividad como se ha señalado aquí, es importante centrarse en sus consecuencias para evitar su enorme variabilidad tanto de intensidad como de nivel temporal o espacial. Obviamente, las políticas públicas no pueden basarse en las percepciones de todos los ciudadanos en todos los espacios. La desbordante subjetividad personal y social e incluso espacial requiere una objetivación, una concreción para ser afrontada por los responsables públicos de la seguridad.

Todas las fuentes de información son necesarias para identificar las causas de la inseguridad.

Es muy importante, sin embargo, no caer en la trampa fácil de creer que ni las estadísticas policiales ni las encuestas de victimización tienen utilidad alguna para conocer la realidad objetiva y que sólo sirven para maquillar los datos de seguridad a gusto del consumidor. Sobre todo, porque esta afirmación no se ajusta a la realidad. Los registros policiales nos dan información muy válida para analizar el estado de la seguridad: nos informan sobre la actividad de la policía y los indicios de delitos e infracciones que llegan al conocimiento de sus agentes. Difícilmente un alto número de detenciones policiales por, por ejemplo, robos en domicilio se corresponderá con una baja incidencia de éstos. La policía no se dedica a inventarse actividades delictivas de terceros para nutrir sus estadísticas, no está entre sus funciones. Lo que hay que saber es que las decisiones operativas y la interpretación que los policías hacen de la ley y de las conductas de los ciudadanos tienen una influencia relevante en los delitos registrados en sus estadísticas.



Asimismo, las encuestas de seguridad o de victimización constituyen una gran ayuda para aflorar una parte importante de la cifra negra que escapa al conocimiento de la policía. Nos ofrecen, además, información sobre la seguridad subjetiva de la población, así como su opinión sobre la policía y otros temas claves para la seguridad. Muy posiblemente, el reto consista en elaborar metodologías, como ya está haciendo el Home Office inglés, y en Cataluña se ha experimentado de manera muy limitada, que permitan tratar de manera conjunta (y complementaria) las estadísticas policiales y los resultados de las encuestas. Un trabajo en esta dirección permitiría un aprovechamiento mucho mayor de los datos que ofrecen ambas fuentes. Por ejemplo, nos proporcionaría información sobre la relación entre los delitos registrados en ciertas áreas territoriales y la valoración que los residentes hacen de la policía y de la seguridad; de la relación entre las quejas sobre la policía y la percepción de seguridad en el territorio, o, en sentido inverso, la relación entre una alta valoración de la policía y una alta seguridad subjetiva.

Finalmente, no deberían desaprovecharse otras fuentes de información sobre la seguridad, ya sea de fuentes cualitativas grupos focales, observación sobre el terreno, autoinculpación como cuantitativas de ámbitos teóricamente diferentes de la seguridad pero que pueden informar sobre ella los datos de salud en el caso de las drogas son un ejemplo claro.

La procedencia o causa de una deficiente seguridad subjetiva es importante de cara a articular la respuesta para mitigarla.

Todo lo expuesto hasta ahora no implica, sin embargo, que los actores públicos de la seguridad no hayan de tener cuenta la relación entre los datos efectivamente objetivos (u objetivables) y la seguridad subjetiva (también objetivamente constatable, como acabamos de ver). Es decir, ante una seguridad subjetiva que se evidencia como notablemente baja, será importante saber cuál es su origen a la hora de articular políticas y estrategias de respuesta. Si la baja seguridad coincide en el tiempo y en el espacio con un aumento de los ataques a la integridad personal, constatados por la policía o a través de la encuesta de victimización, requiere una determinada respuesta, pero si este tipo de delitos están ausentes y la problemática se centra en espacios y conductas desordenadas la respuesta tendrá que ser de otro tipo. Aun considerando que la referencia para la intervención del operador público sea la inseguridad subjetiva, habrá que atacar el factor causante, de otro modo la respuesta no cumplirá con sus objetivos. Una inseguridad provocada por ausencia de alumbrado público en las horas de tarde y noche no se podrá atajar con más presencia policial a

fin de reducir los delitos contra las personas o la propiedad. En sentido contrario, si la inseguridad viene causada por un incremento anormal de la victimización, difícilmente se revertirá la situación si no se consigue frenar la escalada de la delincuencia, por mucho que se mejore el iluminado o la limpieza de los espacios públicos.

Además, como se ha comentado en el apartado sexto, es importante saber hasta qué punto unos niveles bajos de seguridad subjetiva condicionan las conductas de los ciudadanos, concretamente cuáles de ellas, cómo y dónde. Aunque algún sector de la población se sienta inseguro, esta información, no es suficiente para arbitrar respuestas públicas a fin de mitigar su inseguridad, es importante saber cómo esta inseguridad condiciona sus quehaceres. Es decir, si verdaderamente implica que abandonen conductas que desearían llevar a cabo y que tomen medidas, que de otra forma no tomarían. En términos concretos hay que saber si las personas que declaran sentirse inseguras dejan de salir a la calle, en qué zonas y a qué horas, si se pertrechan de instrumentos defensivos, si dejan de relacionarse con otras personas. Puede darse el caso que aquellas personas que manifiestan sentirse muy inseguras, después afirmen no modificar sus actividades de manera sustancial a causa de la inseguridad, circunstancia que, como mínimo, relativiza o transforma el problema. Es el caso de la encuesta citada más arriba del Estado de Morelos (México), donde la población más temerosa (jóvenes de entre 12 y 19 años), constituía la franja de edad que menos modificaba sus actividades a causa de la inseguridad.

El hecho de obtener información relacionada con lo que la mayoría califica como seguridad objetiva contribuye a comprobar hasta qué punto la seguridad subjetiva coincide con ella y, en consecuencia, a identificar las bases del problema a afrontar. De la misma manera, si sabemos que el número y la distribución de los servicios policiales puede condicionar los resultados de los registros policiales, un estudio de los datos correspondientes a la distribución y los objetivos de las patrullas policiales nos ayudará a comprender los factores que han afectado la situación que hay que afrontar. Podemos, por ejemplo, comprender que se ha producido un aumento de una tipología penal determinada porque era una prioridad a la que se dedicó tiempo y efectivos o que se han incrementado los registros policiales en determinados espacios y horarios porque la policía ha patrullado intensamente en ellos (y, obviamente, porque los delitos se han producido). Así, si creemos ciegamente que los datos que nos ofrece la estadística policial nos describen totalmente la realidad criminal, objetiva, al margen de todos estos factores, podremos llevar a cabo un diagnóstico equivocado. Unas campañas intensas contra un determinado tipo de delito, dedicando muchos efectivos y horas de trabajo a su detección, nos justificará un incremento de los registros policiales en un primer momento, que habrá que entender como lógicos y, en caso de que se prolonguen en el tiempo, deberán provocar una reflexión profunda sobre la estrategia policial establecida. Si, por el contrario, el análisis se centra únicamente en el ascenso de los registros del delito en cuestión, el análisis puede llevar a una conclusión totalmente negativa y errónea, a articular respuestas también equivocadas y, por tanto, inútiles.

En resumen, la constatación de la inexistencia de una seguridad objetiva no ha de llevarnos a rechazar las fuentes de información tradicionales, sino a aumentarlas, relacionarlas entre ellas y analizarlas con mucho más detenimiento a la luz de la investigación criminológica que ya ha empezado a constatar evidencias en el campo objeto de este artículo. Las respuestas se han de centrar en los ámbitos y momentos en que se han detectado los déficits de seguridad.

Inseguridad y Violencia Pública¹

El estudio sobre la magnitud y principales características de la inseguridad y la violencia públicas en la Ciudad de México, incluye el análisis de las tasas de incidencia y prevalencia delictiva que afectan a la población capitalina y a sus hogares; el examen de la incidencia delictiva en las alcaldías y colonias; la percepción de la población sobre la inseguridad; los cambios incorporados por las personas en sus actividades cotidianas, como consecuencia de la inseguridad percibida o vivida; el conocimiento de la población sobre las autoridades encargadas de la seguridad pública en la Ciudad; y su percepción en relación con el desempeño y el nivel de corrupción de estas instituciones.

La magnitud de la inseguridad y la violencia en la Ciudad de México. El estudio sobre la inseguridad y violencia públicas en la Ciudad de México se nutre de varias fuentes que proporcionan información relevante para conocer el problema en el conjunto de la Ciudad y en unidades a mayor nivel de desagregación, como grupos de alcaldías, alcaldías y colonias. A saber: la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE); así como otros informes estadísticos y boletines publicados por la Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México y los datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

En este último caso se han tomado como referencia varias fuentes que es importante especificar: Incidencia Delictiva del Fuero Común (para distintos años); Cifras de delitos y víctimas por cada 100 mil habitantes 2015-2020; y Datos municipales de incidencia delictiva del fuero común 2015-2020. Cabe mencionar que la ENVIPE ha sido aplicada anualmente por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) entre 2011 y 2018. Asimismo, debe tenerse en cuenta que el periodo de referencia de la información recopilada por la ENVIPE es el año previo al de cada edición, excepto para los indicadores de percepción sobre seguridad pública y desempeño de las autoridades, los cuales corresponden al segundo bimestre del año de levantamiento.

Entre los años 2010 y 2017 la Ciudad de México ha presentado mayor incidencia delictiva (delitos por cada 100,000 habitantes) que la media nacional. De acuerdo con la ENVIPE del año 2018, mientras que la capital de la República tuvo una tasa de incidencia delictiva de 68,954 (delitos por cada 100,000 habitantes) durante el año 2017, la media nacional fue de 39,369. Durante el periodo transcurrido entre 2010 y 2017, la tasa de incidencia delictiva para el conjunto del país aumentó 28.9% (pasando de 30,535 a 39,369) y en la Ciudad de México creció 56.5% (de 44,055 a 68,954).

Las tasas a lo largo del tiempo presentan una tendencia ascendente tanto para la Ciudad de México como para el conjunto del país, pero notoriamente más elevada en el primer caso, como corresponde a sus tasas medias de crecimiento: entre 2010 y 2017 la tasa de incidencia delictiva en la capital del país ha aumentado a un ritmo interanual de 6.6%, mientras que para el total nacional el crecimiento medio de un año a otro ha sido de 3.7%. El segundo resultado que debe ser destacado es el aumento de la incidencia delictiva en la Ciudad de México entre 2016 y 2017, pues entre ambos años la tasa creció 38.2%, la mayor variación relativa bianual registrada desde el año 2010.



1 Inseguridad y violencia pública. Ciudad de México 2020. Un diagnóstico de la desigualdad social territorial. México: CONAPO, agosto del 2020. Págs. 320-370

El análisis de los delitos del fuero común en la Ciudad pone de manifiesto, a partir de la información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, un notable incremento entre 2015 y 2019. En apenas cuatro años se ha producido un crecimiento del 43.1%, equivalente a la variación entre los 169,701 delitos de 2015 y los 242,849 de 2019.

Además, mientras a nivel nacional la tasa de delitos del fuero común (delitos denunciados por cada 100 habitantes con 18 años y más) creció 28.1% entre 2015 y 2019, en este mismo periodo la tasa de la Ciudad de México aumentó 43.5%. De esta manera, en 2019 la tasa de delitos en la capital fue 65.8% más elevada que en el conjunto del país, con valores de 2,689 (delitos del fuero común denunciados por cada 100,000 habitantes) y 1,622, respectivamente.

En el caso particular de los homicidios dolosos (uno de los delitos del fuero común que afectan a la vida y a la integridad corporal de las personas en tanto bien jurídico), en solo cuatro años (entre 2015 y 2019) la tasa en la Ciudad de México aumentó 75.6%, al pasar de 9 a 15 homicidios dolosos (por cada 100,000 habitantes). Si bien este crecimiento tan notable se observa también a nivel nacional (cuya variación porcentual en estos mismos años es 75.2%, de 13 a 23 homicidios dolosos por cada 100 habitantes), la tasa para el conjunto del país en el año 2019 (23) es más elevada que en la capital de la República.

Otros delitos del fuero común que es importante destacar son los robos, que afectan al patrimonio como bien jurídico. En 2019, la tasa de robo de vehículos en la Ciudad (117 por cada 100,000 habitantes) era ligeramente inferior a la registrada para el total nacional, si bien otras modalidades de robo eran más frecuentes en la Ciudad de México que en el conjunto del país, como el robo a casa habitación (76 por cada 100,000 habitantes en la Ciudad y 65 en el país) y los robos a transeúntes (202 por cada 100,000 habitantes a nivel local y 69 a nivel nacional).

El análisis sobre la existencia de delitos de alto y bajo impacto, y su evolución a lo largo del tiempo, presenta algunas dificultades relacionadas con la naturaleza de la información disponible.² Por un lado, la PGJ de la Ciudad de México clasifica los delitos en alto y bajo impacto aplicando criterios que pueden variar en determinados periodos. Por otra parte, las cifras publicadas no siempre permiten diferenciar entre las averiguaciones previas y las carpetas de investigación, ni tampoco clasifican los delitos a partir de ambas categorías (alto o bajo impacto). Es importante tener en cuenta estas circunstancias para interpretar de manera precisa el alcance de los datos y sus cambios a lo largo del tiempo.

En relación con los delitos de alto impacto, en 2015 la PGJ incluía en esta categoría los siguientes: homicidio doloso; violación; secuestro; robo de vehículo automotor; robo a transeúnte en la vía pública; robo con violencia a cuentahabiente saliendo de cajero y/o sucursal bancaria; robo a casa habitación con violencia; robo a transportista; robo a repartidor; robo a pasajero al interior del Metro; robo con violencia a pasajero a bordo de taxi; robo a pasajero a bordo de Microbús; robo a negocio con violencia; y lesiones dolosas por disparo de arma de fuego. De acuerdo con las estadísticas delictivas de la PGJ, de 2015 a 2019 se observa un aumento global del 48.8% en este tipo de delitos, mismos que pasaron de 31,239 a 46,484.⁴ Entre estos años cabe mencionar el elevado aumento de los robos a pasajeros al interior del Metro (pues según las fuentes citadas pasaron de 469 a 2,811) así como los robos a transeúntes en vía pública (cuyo número pasó de 7,856 a 17,383).

Como se ha mencionado, hay que tomar con cautela las variaciones en las denuncias por delitos de alto impacto, pues dichos cambios podrían estar asociados con las modificaciones introducidas por la PGJ en la forma de registro de los delitos, en algunos casos incluso cambiando su definición y afectando así su mayor o menor posibilidad de registro. Al respecto es importante señalar los cambios para el periodo transcurrido entre 2015 y 2019, pues aumentaron tanto las denuncias por homicidio doloso (de 854 a 1,397), como el registro de las violaciones simples y equiparadas (de 711 a 1,413).

En cuanto a los delitos de bajo impacto, es importante aclarar que si bien los tipos de delitos incluidos por la PGJ capitalina en esta categoría también han variado a lo largo del tiempo, en 2015 la lista de estas conductas delictivas incluía las siguientes: homicidios culposos; delitos sexuales (abuso, acoso y estupro); diversas modalidades de robo sin violencia (a casa habitación, a negocio y a transeúntes); a pasajeros a bordo de transportes públicos; lesiones; daño en propiedad ajena; fraude; falsedad en declaraciones; falsificación y uso de documento falso; privación de la libertad personal; encubrimiento; tentativas de extorsión; portación de armas prohibidas y otros delitos (en-

tre los que se incluye el narcomenudeo).

Entre 2015 y 2019 se observan variaciones significativas en el número de determinados delitos clasificados como de bajo impacto. En particular, en los robos a pasajeros en transporte público como Metrobús, taxi, Tren ligero y Trolebús (que pasaron de 1,093 a 4,002 casos; 266.1% más); y en los delitos sexuales (abuso, acoso y estupro), cuyo número aumentó de 1,687 a 5,032 (equivalente a una tasa de variación del 198.3%). Otros delitos de bajo impacto que registraron crecimientos, aunque en términos comparativos en menor medida que los anteriores, fueron los delitos de privación de la libertad personal (de 683 a 1,081; 58.3% más); los robos a negocio sin violencia (de 10,956 a 16,764; 53.0%); los delitos por encubrimiento (de 1,161 a 1,681; 44.8%); los fraudes (de 11,691 a 15,758; 34.8%); las tentativas de extorsión (de 1,835 a 2,250; 22.6%); y otros robos en general (accesorios de auto, alhajas, animales, armas, dinero, documentos...), cuyo número pasó de 25,290 a 32,877 (30.0% más). Entre 2015 y 2019, únicamente los homicidios culposos disminuyeron (de 787 a 602) (PGJ-CDMX, 2015 y 2020).

La llamada cifra negra corresponde al porcentaje de delitos no denunciados, o sobre los cuales no se ha iniciado una investigación, respecto del total de los delitos ocurridos.⁶ Según la información de la ENVIPE, entre 2017 la cifra negra en la Ciudad se situó en 93.4%, nivel muy parecido a la media nacional, que en ese momento era del 93.2%. Esto significa que, en la Ciudad de México, aproximadamente 93 de cada 100 delitos no son denunciados (o no han comenzado los procesos de investigación al respecto), lo que sin duda representa un nivel muy elevado. En términos absolutos, el indicador sobre la cifra negra capitalina equivale a afirmar que durante 2017 se produjeron 4,740,868 delitos, de los cuales 4,428,139 no fueron denunciados o investigados. Cabe mencionar que el porcentaje de cifra negra (tanto en la Ciudad como en el conjunto del país) no presenta variaciones significativas en los últimos años, por lo que pone de manifiesto la persistencia de este problema.

El diseño de la ENVIPE permite construir regiones al interior de la Ciudad de México a partir de la agrupación de las alcaldías, facilitando un conocimiento socio territorial más detallado sobre distintas dimensiones de inseguridad y violencia. En el caso de la cifra negra, el problema está más extendido, en términos absolutos, en la región Poniente (con 1.6 millones de delitos registrados en 2017), si bien su incidencia es mayor en la región Oriente (donde el porcentaje de cifra negra es 96%). Es importante insistir en que las diferencias numéricas entre las regiones son muy reducidas, y que en cualquier caso la cifra negra supera el 90% del total de los delitos en cada una de ellas.

En 2017, en la Ciudad de México había aproximadamente 1.5 millones de hogares en los cuales al menos uno de sus integrantes había sido víctima de delito, lo que equivale a afirmar que estos problemas afectaban a 53 de cada 100 hogares. A lo largo del periodo 2010-2017, el número de hogares de la Ciudad con víctimas de delitos se incrementó en términos absolutos y relativos, pues aumentó tanto el número de familias en esta situación como su prevalencia respecto de todos los hogares de la capital del país. En el primer caso, el crecimiento fue de 12.6% (pasó de 1.3 a 1.5 millones de hogares), mientras que en el segundo se produjo una diferencia de 1.5 puntos (de 51.3 a 52.8%).

El número de personas víctimas de delito también ha experimentado un crecimiento significativo durante este periodo, porque pasó de 2.1 millones en 2010 a casi 3 en 2017. Es decir, en menos de una década el número de personas que han sufrido algún tipo de delito en la Ciudad de México ha crecido 38.4%. O dicho de manera equivalente: en 2017 la población afectada era 1.4 veces mayor a la del año 2010. La tasa global de variación del 38.4% corresponde a un crecimiento medio interanual de 4.8%, lo que significa que de un año a otro el número de víctimas de delitos en la capital del país aumentó en ese porcentaje. Al igual que en la prevalencia de los hogares, las tendencias en el número y porcentaje de delitos sufridos por la población no presentan diferencias notables entre la Ciudad de México y el total nacional. En el conjunto del país, la población víctima ha crecido a una tasa global del 39.7% entre 2010 y 2017 (de 18.2 millones de víctimas a 25.4), y a una tasa media interanual de 4.9 por ciento.

Por otro lado, en relación con el análisis de la prevalencia del delito entre la población, los resultados por sexo permiten estimar las diferencias en la probabilidad de las personas víctimas de la inseguridad sean hombres o mujeres. La información disponible para el lapso 2014-2017 exhibe una tendencia a la reducción de las distancias en la participación porcentual de ambos grupos sobre el total de la población víctima, de tal manera que en 2017 los porcentajes de hombres y de mujeres víctimas de delito son muy parecidos: 49.3 y 50.7%.

Es importante tener en cuenta que la reducción de la distancia porcentual por sexos, en el total de la población víctima de delitos, se debe principalmente a las diferencias en los ritmos de variación del número de hombres y de mujeres víctimas. Si bien entre 2014 y 2017 el total de víctimas capitalinas ha experimentado una tasa global de variación del 19.4% (de 2,480,058 a 2,961,157 personas), el número de hombres que han sufrido este problema han crecido a un ritmo mucho mayor que el de las mujeres, con tasas globales de variación del 27.7% (de 1.1 a 1.5 millones) y 12.3% (de 1.3 a 1.5 millones), respectivamente. Es decir, el tamaño de la población masculina víctima ha crecido mucho más que el de la femenina. Estas diferencias en los ritmos de variación entre 2014 y 2017 se expresan también en el número de mujeres víctimas por cada 100 varones, que ha pasado de 117 (mujeres víctimas por cada 100 hombres) a 103.

En cada región, como en el conjunto de la Ciudad, las tasas de prevalencia por sexo son mayores entre los hombres que entre las mujeres, con marcadas diferencias entre sexos en las regiones Norte y Oriente, y distancias algo más reducidas en términos comparativos en la región Sur. Sin duda, el problema de la inseguridad adquiere su expresión más aguda entre los hombres que habitan en las alcaldías que conforman la región Poniente, donde en 2017 se registró una media de 50,722 delitos por cada 100,000 hombres residentes en esa zona de la capital.

Residir en contextos de alta inseguridad pública puede tener consecuencias en la percepción sobre este problema, así como en los hábitos y conductas que se modifican como resultado de dicha percepción o de las experiencias vividas. Por lo tanto, es importante conocer cómo valoran estos problemas las personas residentes en la Ciudad de México, y en qué medida han introducido cambios en su vida cotidiana como consecuencia de la gravedad percibida o de los eventos sufridos.

Percepción de inseguridad

De acuerdo con la ENVIPE 2018, 77 de cada 100 habitantes adultos de la Ciudad de México definen la inseguridad pública como el problema que les genera mayor preocupación, lo que representa un cambio significativo respecto de 2012, cuando esta relación se situaba aproximadamente en 64 de cada 100. Esto significa que, en un sexenio, ha crecido la proporción de la población residente en la capital del país que menciona la inseguridad pública entre sus principales preocupaciones. La comparación de las respuestas proporcionadas en la Ciudad de México y en el conjunto del país arroja mayores porcentajes de población preocupada por este problema en el primer caso que en el segundo, en todos los años del periodo 2012-2018, si bien estas distancias parecen haberse ampliado a partir de 2016.

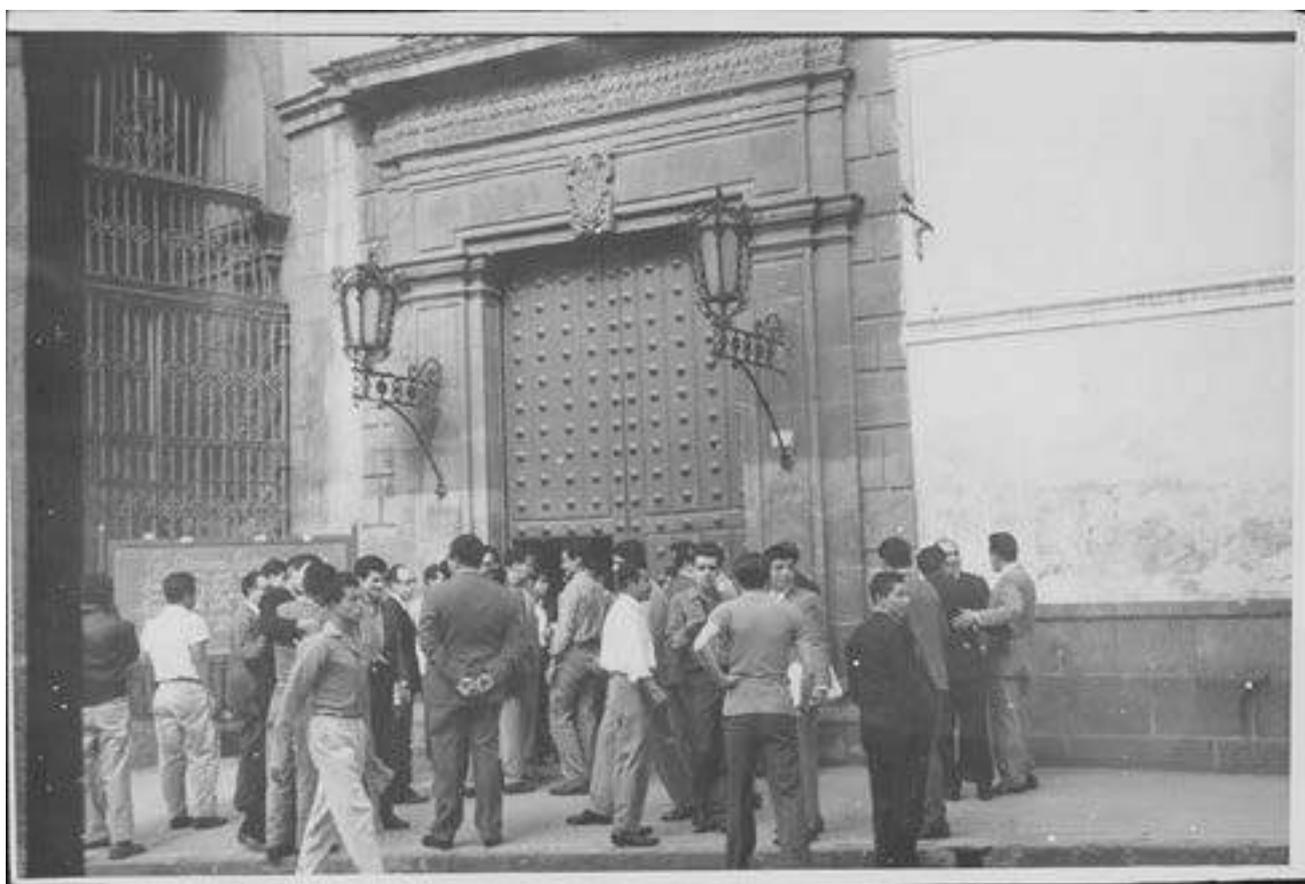
El alto nivel de preocupación de los habitantes de la Ciudad de México respecto de la inseguridad pública —expresado en el hecho de que, en 2018, el 77.2% de la población lo cite como uno de los tres problemas más inquietantes—, adquiere aún mayor relevancia cuando se compara con la valoración efectuada sobre otros problemas sociales que afectan igualmente a la población capitalina, como la corrupción (mencionada por el 33.7% de los capitalinos como una de las principales dificultades a las que se enfrentan), el aumento de precios (29.5%), la falta de castigo a los delincuentes o impunidad (28.3%) y el desempleo (27.7%). Cuando se analiza la valoración de las personas sobre los principales problemas de la capital del país en los últimos años se observa que la inseguridad, la impunidad a los delincuentes y la corrupción han ganado relevancia, mientras la pobreza, la salud, la educación y el desempleo han dejado de ser mencionados en primer lugar.

Existen varios motivos asociados con la elevada percepción de inseguridad declarada por las personas que residen en la capital de la República. Uno de ellos es el temor a ser víctimas de un delito, reflejado en el porcentaje de la población adulta que manifiesta esta preocupación. Según la información de los últimos años dicho porcentaje es muy elevado, presenta una tendencia ascendente entre 2012 y 2018 y, en cada uno de los años del intervalo, es perceptiblemente superior al conjunto nacional: en promedio, 86 de cada 100 personas residentes en la Ciudad de México afirman sentirse víctimas potenciales de un delito, aunque esta relación ha pasado del 82.4 al 89.8% en solo seis años. Este incremento se traduce en una muy elevada proporción de personas (9 de 10) que viven en un contexto donde se sienten altamente expuestas al delito. Como puede apreciarse al comparar las dos series, el temor a ser víctima de delito es más elevado entre la población capitalina que en el total de la República Mexicana (cuyo resultado es inferior al 80% en cualquier fecha), si bien las distancias se acortan en algunos años del lapso.

Es posible afirmar también que la probabilidad de sentirse potencial víctima de delito ha

tendido a ser mayor entre los hombres de la Ciudad de México que entre las mujeres, aunque en el último año esta circunstancia parece haber cambiado en cierta medida: aproximadamente 90 de cada 100 hombres dicen temer esta posibilidad frente a 91 de cada 100 mujeres. Lo que no se ha modificado durante los últimos años es la diferencia entre el porcentaje de las mujeres que expresan este miedo en la capital del país en relación con el total nacional, pues la población femenina de la Ciudad de México afirma en mayor medida su temor a ser victimizada, alcanzando su distancia más elevada respecto del resultado nacional, precisamente, en el año 2018.

En el año 2018, 67 de cada 100 personas residentes en la capital del país dijeron que vivían en una colonia insegura, 78 de cada 100 afirmaron que la alcaldía era insegura y 88 de cada 100 valoraron que la entidad (en este caso la Ciudad de México) era insegura, de manera tal que la percepción negativa sobre la seguridad estaba mucho más extendida al preguntar sobre la entidad que sobre la colonia. Es importante tener presente que estos altos niveles de insatisfacción van acompañados por una perspectiva pesimista, compartida por una parte de la población capitalina, sobre la situación a futuro y su eventual empeoramiento. En 2018, 39 de cada 100 habitantes de la Ciudad opinaban que la seguridad empeoraría en la entidad durante los meses siguientes (frente a 23 de cada 100 que tenían esta visión en 2012), y 31 de cada 100 habitantes consideraban que la inseguridad también aumentaría en la colonia (frente a 17 de cada 100 en 2012). Es decir, junto a la inseguridad pública percibida por gran parte de los capitalinos es necesario mencionar la ampliación de una visión poco halagüeña sobre la solución de este problema a corto plazo.



El segundo resultado que debe ser destacado corresponde a la tendencia ascendente en los porcentajes de valoración de la inseguridad durante el intervalo 2011-2018, con independencia de la proximidad del entorno. En todos los casos ha aumentado la proporción de personas de la Ciudad de México que afirman sentirse inseguras en su lugar de residencia, pero estos incrementos han sido más elevados en las preguntas referidas a la colonia que a la alcaldía o la entidad. Por consiguiente, si bien la población capitalina valora la entidad como un lugar más inseguro que su alcaldía o su colonia, con el paso del tiempo los niveles de percepción de inseguridad respecto de esta última han crecido mucho más que en los otros casos. Así pues, en siete años, el porcentaje de capitalinos que dice vivir en una colonia insegura ha aumentado casi 19 puntos (de 48.6 a 67.4%), el de quienes opinan que su alcaldía es insegura lo ha hecho 15 puntos (de 63.4 a 78.4%), y el crecimiento en el caso de la valoración de la entidad ha sido de 13 puntos (de 75.3 a 88.3%).

El análisis de la valoración sobre la inseguridad del entorno a partir de las regiones capitalinas revela diferencias locales que quedan invisibilizadas por el promedio de la Ciudad, pero que siguen un patrón similar cuando se trata de evaluar el grado de inseguridad de la alcaldía o de la colonia. Entre la población que vive en la región Oriente de la Ciudad —en Milpa Alta, Xochimilco, Tláhuac o Iztapalapa— está más extendida que en el resto de las regiones la percepción de habitar en alcaldías y colonias inseguras. En 2018, 89 de cada 100 personas del Oriente de la Ciudad consideraban insegura su demarcación de residencia, y 76 de cada 100 su colonia. Ambos datos distan mucho del promedio capitalino para ese mismo año (78.4 y 67.4%, respectivamente), pero sobre todo del valor mínimo observado, correspondiente a la región Sur: 63 de cada 100 habitantes de Tlalpan, La Magdalena Contreras, Coyoacán o Benito Juárez opinaban que vivían en demarcaciones capitalinas inseguras, y 55 de cada 100 decían residir en colonias inseguras. En suma, la percepción de inseguridad respecto del entorno habitado está mucho más extendida en el Oriente de la Ciudad que en el Sur, si bien las alcaldías del Norte (Gustavo A. Madero, Venustiano Carranza e Iztacalco) destacan también en este sentido. La región Poniente (Azcapotzalco, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, Álvaro Obregón y Cuajimalpa) ocupa una posición intermedia en este gradiente.

Cabría esperar una cierta asociación entre el nivel de inseguridad percibida y la ocurrencia de eventos penales, en el entendido de que las experiencias delictivas —vividas de manera directa o indirecta— pueden condicionar la valoración respecto del grado de paz o tranquilidad del entorno habitado. Sin embargo, cuando se ponen en relación ambos indicadores se observan algunos resultados que parecen contradecir este enunciado; o bien no ofrecen evidencia suficientemente sólida para sustentarlo. Regiones con tasas de incidencia delictiva reducidas en términos comparativos presentan porcentajes de percepción de inseguridad elevados, como sucede en las regiones Norte y Oriente; asimismo, una elevada tasa de incidencia delictiva puede ir acompañada de un menor nivel de inseguridad percibida (región Poniente), e incluso la más baja tasa de incidencia delictiva se presenta con el porcentaje más pequeño de percepción de inseguridad, como sucede en la región Sur.

La inseguridad percibida en los espacios cotidianos De acuerdo con la ENVIPE, existe un alto consenso entre la población sobre la valoración de los lugares más inseguros, a juzgar por los elevados porcentajes de personas que responden sentirse inseguras en ellos. Acudir o permanecer en cajeros automáticos en la vía pública, en el transporte público, en la calle o en el banco se traduce en sentimientos de inseguridad para una gran parte de quienes deben hacerlo, en porcentajes que superan el 90% (en los cajeros y en el transporte público). Sin embargo, los elevados niveles que alcanza la valoración sobre la inseguridad en ambos espacios (donde más de 90 de cada 100 personas no se sienten protegidas) no debería ocultar el hecho de que, en el mejor de los casos, casi la cuarta parte de la población residente en la Ciudad de México (el 24.3%) tampoco se siente segura en su propia casa.

Como puede constatar, la percepción de inseguridad afecta a una gran parte de la población que visita diariamente entornos tan frecuentados como la escuela, el mercado o incluso el trabajo. El 45.3% de las personas que van a un centro educativo se sienten inseguras, un sentimiento compartido por más de la tercera parte de los trabajadores (38.4%) y por el 62.8% de las personas que acuden a los mercados. Pero esta percepción se extiende también a otros espacios cuyo fin es el ocio y la recreación, como sucede con los parques o centros recreativos (el 66.3% de los entrevistados se pronuncia en este sentido) o los centros comerciales (45.1%), de manera que incluso los lugares concebidos para el esparcimiento representan inseguridad para una parte importante de la población potencialmente usuaria de ellos. Así como la vivienda no procura protección para 24 de cada 100 habitantes de la capital, otro espacio privado —como el automóvil— también es asociado con un sentimiento de inseguridad por 54 de cada 100 habitantes de la capital. Este resultado no sorprende si tenemos en cuenta que tanto las calles como las carreteras son evaluadas de manera negativa por muchas personas (el 83.8 y el 63.3%, respectivamente).

La Guardia Nacional, el Obstáculo para la Gobernanza en la Seguridad Pública

Asociación Nacional de Alcaldes¹

Debido a una fuerte demanda de la ciudadanía, para el orden de gobierno municipal, estatal y federal el tema de la seguridad pública representa un reto por demás interesante; las estrategias implementadas en los últimos años han mostrado diversos resultados, sin embargo, de manera general los efectos han sido poco favorables.

La administración del presidente Andrés Manuel López Obrador dio pie a la ejecución del “Plan Nacional para la Paz y la Seguridad” que contemplaba, entre otras cosas, la creación de un organismo de seguridad nacional denominado Guardia Nacional (G.N.) y que fue concebido como un instrumento para la prevención del delito, preservar la seguridad pública y el combate a la delincuencia a nivel nacional.

En este sentido, el pasado 8 de agosto durante una conferencia matutina, el mandatario anunció que buscará firmar un acuerdo para que la G.N. dependa totalmente de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), y a su vez, se pueda materializar una reestructuración de ésta última, con el argumento de evitar la corrupción, se restrinja el manejo político de la seguridad nacional y se garantice su permanencia.

Ya desde su creación, las dudas sobre la eficiencia y eficacia de la G.N. no se hicieron esperar, y con esta iniciativa los cuestionamientos giran en torno a su constitucionalidad.

La primera condición de su constitucionalidad que debe tomarse en cuenta la podemos identificar en el artículo 21 de nuestra Carta Magna, que declara que las instituciones de seguridad pública, incluyendo la G.N., deben ser de carácter civil. Además de que, de conformidad con éste, la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, la Ciudad de México, las entidades federativas y los municipios y comprende la prevención de los delitos, la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que la Constitución señala y con lo cual, la G.N. entorpece estos procesos y facultades.

En el terreno municipal, de acuerdo con el artículo 115 constitucional la policía preventiva está al mando de los Presidentes Municipales, permitir que la G.N. interfiera como lo hace en este orden de gobierno, es una acción en contra del Federalismo ya que no respeta los marcos de actuación de este orden de gobierno.



1 Asociación Nacional de Alcaldes. La Guardia Nacional, el obstáculo para la gobernanza en la seguridad pública. En: Revista Bien Común. Año XXIX. No. 329, agosto del 2022. Págs. 20-28

Ahora bien, con respecto a los resultados, los datos reflejan una situación muy lejana a la paz en nuestra ciudadanía y es de suma importancia hacer un breve análisis sobre las consecuencias que esta estrategia ha generado durante los últimos años, para poder definir de mejor manera si se trata de una ruta viable para combatir la inseguridad en el país.

Como primera referencia, desde el inicio de este sexenio hasta la primera mitad del año en curso se han contabilizado 121,655 muertes violentas (sin contar en estas, las víctimas por feminicidio) lo cual nos indica un promedio de 20,896 de víctimas por mes.

Se ha tomado en cuenta los 42 meses de gobierno actual y los 42 meses de los 2 sexenios anteriores, para hacer una mejor comparativa de las muertes con violencia que ha experimentado cada uno en el mismo periodo de tiempo.

Como podemos observar, la tendencia va al alza en este sexenio, con lo cual podríamos estar presenciando el periodo de gobierno más violento en la historia del país, y con tan solo unos meses por delante seguramente superará las 156,000 muertes violentas sufridas en el gobierno del expresidente Enrique Peña Nieto.

En tanto al ámbito local, la inseguridad también ha tenido un fuerte impacto, hasta el mes de junio, la violencia se incrementó 39% en los municipios mexicanos con una población mayor a 100 mil habitantes revelando que el índice de violencia pasó de 19 a 26.6 puntos durante el periodo de 2015 a 2021.

Ahora bien, al preguntarnos de qué manera se relacionan estos resultados con la estrategia de la G.N., la respuesta es clara, esta estrategia más que complementar, ha sustituido a nuestros policías estatales y municipales quienes están siendo remplazados de sus labores en lugar de ser fortalecidos y capacitados, incluso en el terreno presupuestal, la G.N. ha sido favorecida indiscutiblemente, mientras que fondos y subsidios que velaban por el fortalecimiento de la seguridad estatal y municipal han sido eliminados y en el menor de los casos, reducidos.

En este sentido, la G.N. ha demostrado que además de que no sirve para reducir los índices de violencia e inseguridad, es uno de las instituciones de seguridad ciudadana con más demandas por violación a los derechos humanos. Desde el 2020 hasta el mes de junio de 2022 ha sumado un total de 1,056 quejas ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH).

La CDMX es la entidad que más quejas ha presentado por violación a los derechos humanos, seguido de Guanajuato y Oaxaca. Aunado a esto, diversas instituciones han señalado que la G.N debe permanecer en los cuarteles y no participar en labores de seguridad pública que bien podrían realizar elementos estatales y municipales, ya que sus intervenciones generalmente conllevan actos de violencia e intimidación.

Ante la ineficiencia de la G.N. en la búsqueda de la paz y la protección de los derechos humanos, también cabe mencionar que se trata de un tema que parece no tener fin. Expertos del Centro de Estudios y Docencia Económicas (CIDE) por ejemplo, han declarado que el presidente López Obrador tiene muy presente de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) no es ágil en procesar las controversias y acciones de inconstitucionalidad que se promueven contra sus decretos, por lo que ahora busca consumir la militarización de la seguridad pública, destacando que debe haber un freno ante este acuerdo que va totalmente contra de la Constitución.

Teniendo esto en cuenta, es inevitable pensar en la militarización progresiva del país y la obstaculización de la gobernanza en el ámbito de la seguridad pública.

En esta materia, considero dos vertientes de la militarización: directa e indirecta. La primera, enfatiza los casos en los que las fuerzas militares son desplegadas para participar en labores de control interno y la segunda, se asocia con los marcos institucionales en los que las policías civiles adquieren de manera paulatina características militares.

En el marco de lo anterior, considero que México se encuentra en la segunda vertiente; dicho esto, lejos de imaginar un panorama alentador, la situación nos permite ser realistas sobre lo que podría venir para el futuro y hacia dónde se puede volcar esta militarización ya que, de acuerdo con expertos en la materia, los actores civiles generalmente no ganan control sobre los actores militares, sino que termina por cedérseles gran número de nombramientos y los actores no gubernamentales desaparecen, prácticamente generando un desbalance enorme entre lo cívico-militar.

Aunado a lo anterior, nos enfrentamos ante un fenómeno centralizador que cierra los canales de comunicación y trabajo entre órdenes de gobierno, excluyendo principalmente a los municipios de manera institucional y simbólica; no olvidemos que la experiencia de otros países nos alerta que la militarización casi siempre resulta ser el preámbulo de la construcción de regímenes autoritarios, ante la limitación de derechos en “aras de la seguridad”.

Es por ello por lo que retomo el concepto de gobernanza de la seguridad, porque este hace referencia a una evaluación integral de las áreas de oportunidad y actores que pueden influir para proponer mejores políticas en esta materia, sin dejar fuera a ningún orden de gobierno o aliados externos.

En la ANAC estamos convencidos de que la militarización del país traería gravísimas consecuencias para los gobiernos locales, ya que esto implica un despojo de su participación en la tarea de seguridad y pacificación de sus demarcaciones, cediendo sus funciones y alejándose cada vez más de los principios federalistas que durante muchos años y esfuerzos legislativos coordinados entre los diferentes poderes, hemos construido.

La cercanía con la sociedad permite comprender cuáles son las áreas de oportunidad en las que deben trabajar aquellos que ocupan un cargo de elección pública y las herramientas que sus elementos policiales necesitan para involucrarse cada vez más y registrar mejores resultados, incluso para transitar de un nivel de vigilancia a uno de acción; la G.N. limita totalmente en estas funciones.

No debemos olvidar que los gobiernos locales son la clave para el combate a la inseguridad, y que las policías municipales son las instancias públicas más cercanas a la ciudadanía ya que conocen las características sociales y geográficas de cada uno de los municipios del país, de forma tal que pueden, dotándoseles de los recursos necesarios, mantener la seguridad pública con mucha mayor eficiencia y eficacia.

Ante esta situación, la Asociación Nacional de Alcaldes en coordinación con sus municipios asociados preparamos desde un inicio el decálogo que hoy en día seguimos recomendando, sin invadir las funciones y atribuciones de los gobiernos locales: Que la G.N. sea encabezada por un mando civil y no por un mando militar. Que se respeten las competencias de los órdenes de gobierno en materia de Seguridad Pública. Los delitos de orden común corresponden a las autoridades locales y los de orden federal correspondan a la G.N.

Que se defina con total claridad y en el marco de la Ley el régimen de transitoriedad de la participación de las fuerzas armadas. Definiendo la temporalidad y límites en el mando y la actuación.

Que las evaluaciones a realizarse sean de tercera parte y con indicadores claros que garanticen la transparencia y objetividad en su aplicación, no del propio organismo. Que se creen diagnósticos, protocolos y reglas claras ante la posibilidad de intervenir en asuntos locales.

Que se establezcan marcos de colaboración que garanticen la subsidiariedad y la no subordinación para el fortalecimiento de las capacidades de los cuerpos de policías locales.

Que se definan las estrategias de apoyo para que aquellos municipios que no aprueben las evaluaciones puedan construir sus capacidades operativas en un esquema de mando mixto.

Que se revise el funcionamiento de los fondos del PEF destinados a cuestiones de Seguridad (FORTASEG, FASP, FORTAMUNDF) a fin de no dejar en defensa a las corporaciones municipales y privilegiar la estrategia de la Guardia Nacional y que se consideren nuevamente aquellos que han sido excluidos, pensando en el bienestar de los municipios mexicanos.

Que se garantice que no se afectarán recursos para municipios de las Participaciones Federales (Ramo 28) ni de Aportaciones Federales (Ramo 33) para cubrir el costo de permanencia de la Guardia Nacional en los gobiernos locales.

Que la actuación de la G.N. se de en estricto sentido con apego a los estándares internacionales de respeto a los Derechos Humanos.

Si bien estamos de acuerdo con la necesidad de atender de manera inmediata el tema de la seguridad, en la ANAC no creemos que la solución provenga del proyecto de la G.N., ya que

su carácter militar lo aleja de la ciudadanía y la relación entre partes se vuelve más bien violenta. Insistimos en que la resolución de los problemas de inseguridad del país será posible con el fortalecimiento de los cuerpos policiales municipales por ser esta el tipo de policía de proximidad que “se concentra en mantener el orden de la vida cotidiana con un mínimo uso de la fuerza”.

Finalmente, consideramos que el decreto planteado recientemente por el Presidente de la República descalifica a las instituciones de Seguridad Pública del país cuando, de forma generalizada, se infiere que la delincuencia existe por el involucramiento de los funcionarios públicos que ofrecen protección a los criminales.

En este sentido, estamos convencidos de que la G.N. debe regresar al origen civil con la que fue creada y dejar de ser concebida como un organismo mayormente militar, ya que la crisis en seguridad que enfrentamos actualmente difícilmente será resuelta con un ente militar, que centralice la toma de decisiones y el actuar ante las necesidades de la ciudadanía, ya que la actual estrategia concibe a los gobiernos locales como subordinados.

En su lugar, como Asociación proponemos instaurar el Modelo de Mando Mixto que esté a favor de una coordinación efectiva entre los cuerpos de policía de los tres órdenes de gobierno, que respete el marco de actuación de cada uno de acuerdo con sus atribuciones y funciones, que promueva la tecnificación e inteligencia policial y esté a favor de la profesionalización de los elementos policiales.

Tecnificación de la función pública policial en las tres capas de gobernabilidad. La Federación tendrá que completar esa tecnificación en todas aquellas administraciones que deben estar en permanente relación con estados y municipios, aportándoles la tan necesaria reciprocidad en el valor de su gestión y administración, no solo a través de la imprescindible financiación que requerimos.

Incrementar los recursos asignados a prevención y seguridad pública para que los municipios puedan contar con más y mejores policías; así como al equipamiento, tecnología, profesionalizaron y capacitación de los elementos.



Unificación de información e inteligencia policial. Homogeneizar los Sistemas de Información de los cuerpos de policía federal, estatal y municipal. Contar con Sistemas de Coordinación que permitan compartir información entre Federación, estados y municipios en tiempo real.

Compartir información entre municipios hacia plataformas estatales o una federal para: Disponer de indicadores _ Conocer qué está pasando y por qué _ Desarrollar operativos _ Coordinar actuaciones _ Desarrollar soluciones de inteligencia policial a través de la creación de sistemas integrales, integrados y unificados en una base de datos única permitiendo el acceso en tiempo real al registro federal de información de carácter delincriminal.

Policía preventiva y participación ciudadana. Se insiste en que la policía preventiva municipal y tránsito son responsabilidad del municipio en los términos de los artículos 115 y 21 de la Constitución, que además por su naturaleza y cercanía a los ciudadanos, es la ideal para atender esta necesidad.

Es importante resaltar que los trabajos de inteligencia y obtención de información delictiva son parte fundamental en las tareas de prevención asignadas a las policías municipales.

Impulsar la creación de policías de proximidad (comunitarias), asignándoles protocolos básicos de actuación. Formar juntas locales de seguridad, consiguiendo una implementación real. Crear mecanismos que permitan que la sociedad civil pueda realizar seguimiento y evaluaciones a las políticas públicas de seguridad, generando de esta forma una cercanía entre las corporaciones y la ciudadanía.

Profesionalización de los elementos. Para contar con elementos especializados en lo técnico como en las problemáticas sociales a las que se enfrentan.

Control de confianza. Generar mecanismos que transparenten el proceso de evaluación de los Centros de Evaluación y Acreditación de Control de Confianza. Presentar a cada municipio los resultados de las evaluaciones a los elementos, explicando el motivo de la no aprobación de los mismos y con esto poder tomar decisiones respecto a los evaluados.

Generar convenios que permitan la evaluación de elementos de una entidad federativa en Centros de Evaluación y Acreditación de Control de Confianza de otra cercana con mayor capacidad de atención a los mismos.

Contar con cuadros de mandos, que por medio de indicadores permitan obtener información, evaluar la efectividad de la policía y realizar análisis predictivos.

Es necesario puntualizar que los elementos están adiestrados en temas militares más no en persecución del delito, no en atención a la ciudadanía, no en la protección de los derechos humanos y protección de las víctimas.

Los municipios humanistas que integran nuestra asociación, conminan una vez más a los legisladores a revisar la propuesta del mando mixto, que sin duda representa una mejor alternativa y con mayor perspectiva de viabilidad ante los temas de inseguridad que enfrentamos actualmente.

Desde nuestra asociación, los alcaldes humanistas también hacen un llamado a los legisladores a velar por el bienestar de las y los ciudadanos pensando en la repercusión que traería la aprobación del decreto que ha sido planteado desde Palacio Nacional con el único propósito de militarizar la seguridad pública en favor de la figura presidencial y alejada de los principios de la seguridad ciudadana.

Nociones de la Seguridad Nacional

Luis Felipe Cangas¹

Con el surgimiento del Estado moderno, la función original de éste es la de brindar protección y seguridad al individuo. Al dotarlo de la *summa potesta*, es decir, de la potestad de tutelar los derechos de los individuos, el Estado tiene su base de actuación en la ley.

El Estado moderno aparece cuando se han producido en Europa las siguientes causas: la Ilustración, la reforma protestante y la expansión geográfica y el descubrimiento de nuevos mundos.

Con estos elementos se constituye y estructura el Estado moderno; apartada la institución eclesiástica del Estado, emerge el poder político secularizado, delegado por el pueblo soberano. Su estructura orgánica, autoridad y derecho imperarán en los límites del territorio nacional. Los individuos que confluyen en el mismo espacio geográfico comparten características como el lenguaje y las costumbres, lo que da el sentido de pertenencia a una raza, con lo que aparecen los nacionales y el concepto de Nación.

La libertad y el poder son connotaciones de base jurídica, la ordenación social, la regulación de la sociedad, representan el orden para la libertad; la Nación establece libremente su condición política y provee su desarrollo económico, social y cultural, pudiendo para esos fines disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales y de sus propios medios de subsistencia.

Esa aspiración de protección y seguridad de los individuos son obligaciones de la institución histórica, política y jurídicamente organizada que denominados Estado. De ahí que sea el Estado la única entidad que se arroga le facultad del monopolio en el ejercicio de la fuerza para dar protección y seguridad a la Nación.

De acuerdo con la Ley de Seguridad Nacional, las acciones y políticas que tienen como propósito preservar la Seguridad Nacional se rigen por los principios de legalidad, responsabilidad, confidencialidad, lealtad, transparencia, eficiencia, coordinación y cooperación, respeto a los derechos fundamentales de la persona humana, así como a sus garantías individuales y sociales.

La legalidad determina el desarrollo de las acciones y políticas de seguridad nacional, conforme lo dispongan las leyes de la materia; toda vez que dicho principio dicta el ejercicio realizado bajo sus parámetros debe estar sometido a la voluntad del marco legal aplicable y su jurisdicción.

Cuando hablamos de la seguridad nacional, nos tenemos que referir a la seguridad del individuo, de la Nación y de las instituciones del Estado. Tiene como propósito mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano.



1 Castaño Contreras, Cristian. Seguridad Nacional en México: una aproximación a los retos del futuro. México: PAN: FRPH, 2011. Págs. 76-91

La Seguridad Nacional es materia federal. El Gobierno de la República establece mecanismos de cooperación con las autoridades estatales y municipales. A través de la operación de tareas de inteligencia y contrainteligencia se proponen medidas de prevención, disuasión, contención o neutralización de riesgos o amenazas al desarrollo o estabilidad de la Nación.

El concepto de Seguridad Nacional se sustenta en la precepción de un objetivo condición por alcanzar que corresponde al ámbito de responsabilidad del Estado: el mantener su integridad, preservar la estabilidad y asegurar su permanencia. Tiene como universo al conjunto de acciones, estrategias y políticas destinadas a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado, del orden constitucional, de las instituciones democráticas y del desarrollo social, económico y político.

Antecedentes de la seguridad nacional

La seguridad nacional ha estado presente -sin un desarrollo conceptual ni el rigor doctrinario- desde los orígenes de la Nación mexicana, consumada la Independencia.

Con los ingentes conflictos tantos internos como externos, la naciente Nación se debatía entre seguir el yugo colonial o liberar la fuerza criolla y construir un Estado- Nación. La Nación tiene un parto que la divide. Los virajes y constantes golpes de Estado azotaron al país hasta la llegada de Porfirio Díaz a la Presidencia. Ya habíamos pasado varias guerras como la invasión de los Estados Unidos y la guerra contra Francia. La inmensidad de los recursos perdidos puso en riesgo la permanencia y existencia de la Nación.

Como lo podemos apreciar, en los intentos expansionistas de los imperios, seguridad nacional es un concepto que encuentra sus raíces en la teoría de la Geopolítica del siglo XIX en Alemania e Inglaterra.

Con la teoría de la Geopolítica, dicha idea dispuso que la conducta política y las capacidades militares pueden explicarse y preverse basándose en el ambiente físico, y que esta influencia puede llegar a determinar la tecnología, la cultura, la economía de los estados, su política interna y externa y las relaciones de poder entre ellos.

A partir de aquí se asumió que la seguridad nacional de los países dependía fundamentalmente de la integridad territorial y de la defensa militar de la soberanía, y sufrió diversas influencias, principalmente del pensamiento militar francés y del español de la era franquista y, poco después, del pensamiento militar norteamericano, el cual se convirtió en padre de la doctrina moderna de la seguridad nacional.

Dicha doctrina fue fundada en los tiempos de la Guerra Fría y está basada en el principio de la polaridad Este-Oeste. Es aquí donde, sin duda, se originó la noción de actividades de inteligencia para erradicar el espionaje soviético que pretendía llegar al centro neurálgico de la actividad política, económica, militar y tecnológica estadounidense. Como tal, se implementó en muchos países de América Latina, entre ellos México.

La seguridad se refería a los aspectos bélico y territorial, derivado al dominio de unas naciones sobre otras, principalmente, por medio de movilizaciones militares. Empero, cuando los Estados consolidaron su autosuficiencia económica, el dominio comercial y financiero es la expresión de dominio.

En los Estados Unidos esta doctrina ha cumplido dos funciones: internamente ha contribuido a una presidencia imperial y externamente se ha convertido en la armadura ideológica del imperio. Es la superestructura ideológica y práctica política que ha servido de sustento a gobiernos autoritarios y militares que, como razón de Estado, es utilizada con el argumento preventivo ante el posible aniquilamiento de las instituciones, eliminan o manipulan el orden jurídico existente para hacerlos afines con sus pretensiones de suprimir disidencias populares o transformaciones sociales.

La fuerza de las circunstancias al final de la Gran Guerra comenzaba a delinear, para los Estados Unidos, un "perímetro de seguridad" muy superior al de sus simples fronteras. El espacio vital norteamericano sobrepasa sus fronteras, de acuerdo a la doctrina sobre seguridad esbozada por la Homeland Security.

El cambio de la doctrina de defensa por el de seguridad tuvo que ver en mucho con la construcción de concepto de "guerra preventiva", posterior a los atentados del 11-S perpetrados en el propio territorio norteamericano. Ya no es una noción defensiva sino una política de seguridad en

donde prevalecen la anticipación y prevención ante posibles amenazas al espacio vital, incrementado no la expansión territorial sino el poder nacional para velar por los intereses del imperio.

Esto trajo consigo una reforma sustantiva a los conceptos contenidos en el Acta Patriótica firmada posterior a la Segunda Guerra Mundial, lo que permitió la reorganización de las Fuerzas Armadas y su estructura superior (Estado Mayor Conjunto y la Junta de Jefes de Estados Mayores); de igual forma, fortalecer los organismos encargados de la seguridad y principales proveedores de inteligencia, como el Consejo de Seguridad Nacional y la Agencia Central de Inteligencia (CIA).

En el caso del Estado mexicano, en la época de la hegemonía política, el gobierno utilizó el término -seguridad nacional- como sinónimo de control de la disidencia por medio de la fuerza, hasta la pérdida de la mayoría en el Congreso de la Unión y la llegada al gobierno de la ciudad de México por un partido de oposición.

Como antecedente de los órganos de seguridad nacional encargados de la inteligencia en México, encontramos el Departamento Confidencial, instituido a finales de la década de los años veinte, que en la década siguiente se transforma en la Oficina de Información Política; posteriormente se crea Departamento de Investigación Política y Social.

En los setenta, la Dirección Federal de Seguridad sería la encargada de procesar la información relativa a las interferencias contra la seguridad de la Nación, órgano que fue utilizado para controlar la disidencia y vigilar las expresiones contrarias al régimen.

En los inicios de la década de los ochenta, el General Félix Galván López, entonces secretario de la Defensa, definió la seguridad nacional como el mantenimiento del equilibrio social, económico y político, garantizado por las Fuerzas Armadas. Promueve en esa época la creación del Colegio de Guerra, conocido ahora como el Colegio de Defensa Nacional.

A finales de la década de los ochenta se crea el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) para separar las tareas de inteligencia de las tareas operativas de desactivación de riesgos y amenazas, y sistematizar la agenda en materia de seguridad nacional.

Los escenarios en la década de los noventa incidieron en la necesidad de profesionalizar e institucionalizar las tareas de inteligencia e información en función de la preservación del Estado, además de iniciar los esfuerzos de construcción de las instancias en materia de seguridad nacional con la creación del gabinete de seguridad nacional.

La agenda de seguridad nacional y las tareas de coordinación al interior del gabinete de seguridad nacional se iban ampliando, mientras que el marco jurídico con el que contaban las agencias de inteligencia y seguridad era insuficiente, con lo que se impuso la exigencia de contar con instrumentos jurídicos que le garantizaran al Estado mexicano cumplir con las tareas de inteligencia con el fin último de preservarlo.

En tal sentido, el Estado mexicano implementó diversos programas y acciones de gobierno a efecto de preservar esa libertad, paz y justicia social, y para mantener el equilibrio social, económico y político. Pero, además, ha creado una serie de instituciones que, a través de actividades de inteligencia y análisis, le auxilian en la delicada labor de velar por la seguridad nacional.

En 2001, se creó la figura del Consejero presidencial de seguridad nacional, que dependía directamente del titular del Ejecutivo Federal y tenía funciones de asesoría y coordinación en esta materia. En 2003 dicha figura se suprime. Lo mismo ocurre con el Gabinete de seguridad nacional.

En 2005 se establece el Consejo de Seguridad Nacional con la promulgación de la primera ley del país en la materia. En ese mismo año se crearon tres instituciones fundamentales para el sistema de seguridad nacional, a saber: el Consejo de Seguridad Nacional, el Secretariado Técnico del Consejo y la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional.

Definiciones de seguridad nacional

Cuando hablamos de “seguridad”, desde su acepción latina de securitas, nos referimos a una certeza, es una percepción de vivir sin peligro, ausencia de daño o existencia de riesgo. Se vive seguro cuando no hay temor; por otro lado, hablamos de seguridad cuando se satisfacen las carencias, de ahí que se supone un conjunto de medidas o acciones para protegerse, se está cubierto ante circunstancias adversas; así, podemos referirnos a seguridad social, alimentaria, energética,

pública y por supuesto a seguridad nacional.

En el caso de la seguridad nacional, es un concepto funcional que se aplica de manera limitada al Estado, entre cuyas funciones básicas están las de proveer el orden civil, el bienestar colectivo y la defensa externa. El objeto de la seguridad es la Nación.

Además, la seguridad nacional mexicana no es un concepto económico, administrativo o comercial, sino que, más bien, es un concepto eminentemente político. De acuerdo con varios especialistas, en México aún no existe un concepto definido de seguridad nacional; sin embargo, los temas que integran agenda están orientados a reforzar el sentido de la democracia, la justicia social y la soberanía.

Cabe señalar que no existe una concepción universal de seguridad nacional, debiendo entenderse que su conformación responde a una multiplicidad de factores internos, externos y condiciones en cada país, como son su origen y evolución, aspectos de teoría del Estado, política exterior, el poder nacional, la simbiosis entre la nación y Estado, además del equilibrio entre desarrollo y seguridad nacional.

Sin embargo, hay bastantes definiciones o intentos de definiciones. Así, encontramos la del General Gerardo Vega, quien dice que seguridad nacional es la condición permanente de libertad, paz y justicia social que, dentro de un marco institucional y de derecho, procuran los poderes de la federación. En el ámbito interno, mediante acciones políticas, sociales, económicas y militares tendientes a equilibrar dinámicamente las aspiraciones y los intereses de los diversos sectores de la población y del propio país. En el ámbito internacional, salvaguardando la integridad territorial y ejerciendo la soberanía y la independencia.

El concepto de seguridad nacional tradicionalmente se refería a las amenazas externas y a la estabilidad de un Estado y, por lo tanto, se definía en términos de disuasión nuclear, superioridad en armamento, inteligencia militar, alianzas, contención de las naciones agresoras y estabilidad en la relación Estados Unidos-Unión Soviética. Sólo que, en una época posterior a la guerra fría -concretamente, la nuestra-, una definición estrictamente militar de la seguridad nacional parece bastante anacrónica.

Para algunos autores y pensadores, el término de seguridad nacional encarna la noción de guerra y defensa, se ha enfocado al aspecto bélico.

Sin embargo, en la definición propuesta por la ONU, esta expresión se vincula al concepto de nación: "...situación en la que un Estado se considera a resguardo contra agresiones militares, presiones políticas o coerciones económicas significativas, obteniendo con ello libertad de acción para proseguir con su propio desarrollo y progreso".

Para la Escuela Superior de Guerra del Brasil, "la seguridad nacional es el grado relativo de garantía que a través de acciones políticas, económicas, sico-sociales y militares, un Estado puede proporcionar, en una época determinada, a la Nación que jurisdiccional, para la consecución y salvaguardia de sus objetivos nacionales, a despecho de los antagonismos existentes".

Existe la referencia a la seguridad nacional entendida como "condición alcanzada por un país como consecuencia del desarrollo armónico de un Poder Nacional y de haber adoptado previsiones y acciones tendientes a atenuar o eliminar sus vulnerabilidades, de modo de asegurar el logro de sus objetivos nacionales, pese a los riesgos y amenazas externas e internas, con pleno respeto de una normativa legal y reglamentaria. Es un concepto más amplio que el de la Defensa Nacional, puesto que también abarca el desarrollo socioeconómico institucional y cultural. La seguridad no es un fin en sí mismo, sino un medio para conseguir un fin: el Bien Común".

Por otra lado, encontramos la definición que el Colegio de Defensa Nacional en México ha desarrollado como parte de la doctrina que propone para el estudio de la seguridad nacional, en donde asevera que se entiende como: "condición de paz, libertad y justicia social y económica, que procura el Estado mexicano, a través de una política de desarrollo integral, sostenible y sustentable, dentro del marco de derecho, aplicando el poder nacional para alcanzar y mantener los objetivos nacionales; garantizando la integridad, soberanía e independencia, pese a los antagonismos internos y externos".

La definición que legalmente está vigente en nuestro país es la que refiere el artículo 3 de la

ley de seguridad nacional, en donde indica que son: “Las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del estado mexicano, que conlleven: La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país; La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio; El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno; El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos; La defensa legítima del Estado mexicano respecto de otros estados o sujetos de derecho internacional, y La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico, social y político del país y sus habitantes”.

La seguridad nacional es, en este sentido, la situación en la cual los intereses vitales de la Nación se hallan a cubierto de interferencias y perturbaciones sustanciales.

Dichas perturbaciones, en sus variaciones temporales, han modificado la noción de la seguridad nacional que residía en principios de defensa ante amenazas militares en el ámbito externo. En la coyuntura presente refiere a la garantía desarrollo y bienestar colectivo; en paralelo, la previsión ante nuevas amenazas asimétricas o difusas a la seguridad nacional tanto en el orden transnacional como en el orden interno.



La seguridad nacional es un concepto en permanente movimiento, un concepto amplio que abarca todas las actividades del Estado, considerada como una condición para garantizar el desarrollo nacional en un marco de derecho institucional, con la definición del concepto de seguridad nacional, la Nación y su organización estatal constituyen las nociones de aspiraciones, intereses y objetivos nacionales.

La seguridad nacional involucra diversos campos del poder para promover el desarrollo nacional incrementando el poder nacional. Con lo que garantiza la permanencia del Estado promoviendo y manteniendo la vigencia y cumplimiento de los objetivos nacionales.

Con ella se garantizan las condiciones para alcanzar los objetivos nacionales, con el diseño de políticas y estrategias para el desarrollo nacional.

Aquí observamos la necesidad del equilibrio entre seguridad y desarrollo, pues desarrollo sin seguridad no se puede garantizar. Seguridad sin desarrollo conduce a la inestabilidad.

Es el Estado en la totalidad de su conjunto institucional quien diseña e instrumenta la política de seguridad nacional. Porque su condición es eminentemente política, que abarca a todo el territorio nacional y sus implicaciones en los límites fronterizos, y son los poderes del propio Estado los responsables de definir las políticas y estrategias para enfrentar los antagonismos y eliminar las interferencias al desarrollo.

Es la seguridad nacional un concepto valorativo que incluye un ideal positivo que se aspira a defender; además, una vinculación con el paradigma del Estado- Nación y la existencia del mismo.

Por otra parte, el concepto de seguridad nacional refiere a la articulación del poder económico, político, social y militar -poder nacional-; con su carencia, el Estado incrementa las vulnerabilidades y disminuye las ventajas de enfrentarlas.

La seguridad nacional tutela a las aspiraciones de la Nación y a los intereses del Estado. De acuerdo con el esquema doctrinario que da base a la concepción de la seguridad nacional, se refiere a una condición, una situación, un nivel de certeza, una permanencia, una posibilidad o una política. Se materializa a través de la aplicación de todos los elementos del poder nacional, mediante previsiones, políticas, estrategias y acciones. Establecida en un momento histórico, una necesidad específica y un lugar determinado. Su ámbito de acción es el Estado-Nación con las aspiraciones, los intereses y objetivos nacionales del mismo. Definitivamente, el beneficio de este instrumento es preservar el bienestar colectivo, mantener la integridad y dar protección al Estado y la Nación.

En este sentido, sin tener la intención de definir la seguridad nacional. Podemos afirmar que la seguridad nacional tiene una dualidad conceptual. Primero, es un objetivo que se expresa en una aspiración de toda Nación. Segundo, es un instrumento del Estado, al implementar políticas públicas permanentes con base en un sistema de planeación para el desarrollo nacional.

La seguridad nacional encarna el complejo funcional de toda administración pública. Dado que se configura en políticas que promueven el desarrollo, la defensa exterior y la seguridad interior.

Percepción de la Inseguridad y Apropiación Simbólica del Espacio en la Periferia de la Metrópolis de México

Oscar Adán Castillo Oropeza¹

Percepción social de la inseguridad

La discusión acerca de la inseguridad, la violencia o el miedo y las narrativas sobre el crimen demandan el uso e intersección de diferentes conceptos de la mano con las experiencias de los sujetos. De tal forma que varios autores sugieren, en nuestro caso, ahondar en los aspectos sociales y subjetivos de la inseguridad urbana, por ello reflexionan sobre las representaciones sociales del crimen, las actitudes punitivas, la percepción y vulnerabilidad al delito, el sentimiento de inseguridad en espacios urbanos, las estrategias de autoseguridad de los individuos y el impacto de las percepciones en la elaboración de políticas públicas.

Sin embargo, a pesar de que estas investigaciones aportan elementos para problematizar la inseguridad en distintas ciudades del mundo, poco se profundiza en qué es lo social de la percepción o a qué se refiere la dimensión subjetiva de la inseguridad. En la mayoría de los casos, la percepción se reduce a las simples opiniones de los sujetos sobre la inseguridad, el crimen o la violencia. En otros, se aplican conceptos preestablecidos para analizar dicha situación como: representación social o vulnerabilidad.

Por lo tanto, parece necesario definir cuáles son y cómo operan dichos componentes de la percepción de la inseguridad, para comprender esta realidad que permea la vida cotidiana de aquellos que habitan las ciudades, en concreto, las periferias urbanas pobres.

La percepción tiene que ver con las formas en cómo los seres humanos abstraen, conocen y aprehenden el mundo mediante la conciencia, la cual es determinante en la construcción subjetiva de la realidad. Ahora bien, percibir no solo implica abstraer, sino también sentir con el cuerpo, el motor que posibilita a los sujetos generar significaciones individuales y colectivas, desde y en diferentes lugares.

El cuerpo está compuesto, entre otras cosas, de sentidos (vista, oído, olfato, tacto y gusto) que no solo cumplen distintas funciones fisiológicas (mirar, escuchar, oler, tocar y saborear), de igual modo hacen posible las interacciones sociales, el intercambio de miradas, el reconocimiento de lugares por los olores, ruidos, entre otros. Por consiguiente, los sentidos son puentes comunicantes entre la realidad objetiva y subjetiva.

De esa manera, la percepción alude a una interconexión entre los sentidos y los significados que los sujetos construyen al tipificar o nombrar la realidad (objetos, lugares, etc.). El juego de tipificaciones permite la acumulación y comunicación de experiencias a través de las conversaciones cotidianas (directas e indirectas) que mantienen o modifican su realidad subjetiva y, por ende, sus acciones frente a diferentes situaciones como la inseguridad en su colonia, barrio, etc.

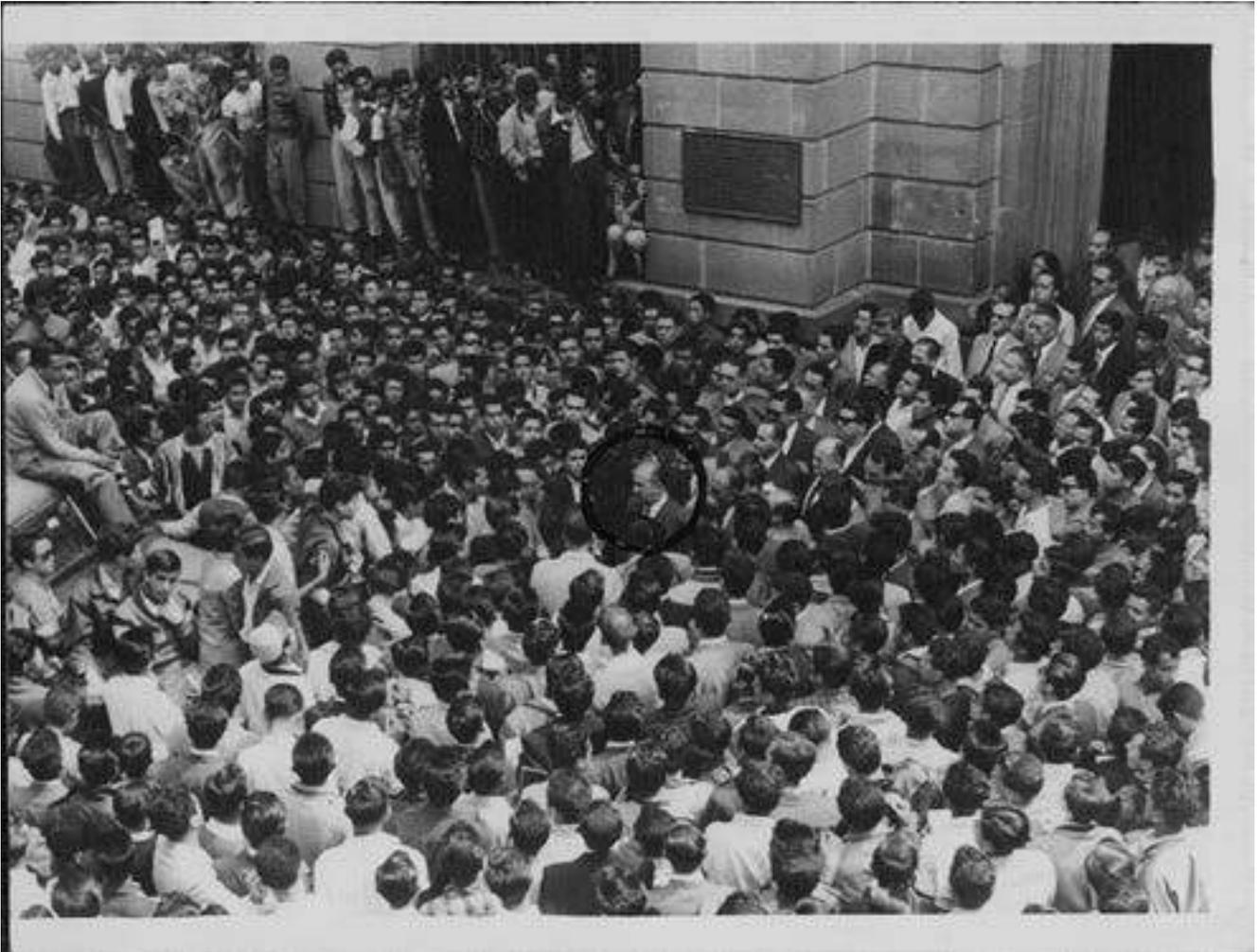
En ese sentido, aquí se entiende que la percepción social de inseguridad es un proceso sociosubjetivo en el que los sujetos definen, desde su experiencia en el territorio, su realidad inmediata como insegura y amenazante. Para ello, hacen uso consciente e inconscientemente de diferentes dispositivos: el cuerpo, los sentidos y las tipificaciones que alimentan los lenguajes y hacen posible la interacción con sus pares y su entorno.

Esos dispositivos se encuentran entrelazados en prácticas concretas que los sujetos producen y reproducen, de acuerdo con los tiempos sociales del espacio que habitan (calle, barrio, colonia, fraccionamiento, etc.), tal es el caso de los rumores y el caminar. Por ejemplo, caminar por una calle durante la mañana, el medio día, la noche o suponer e identificar un espacio como inseguro, depende de cómo los sujetos perciban ese lugar a raíz de la influencia de los rumores escuchados y de las violencias vividas e imaginadas que transcurren cotidianamente.

Apropiación simbólica de los espacios inseguros: entre el rumor y el caminar

¹ Castillo Oropeza, Oscar Adán; García Morales, Ángel. Percepción social de la inseguridad y apropiación simbólica del espacio en la periferia de la metrópolis de México. En: Revista de Urbanismo. No. 44, 2021. Págs. 128-148.

El rumor en esencia se refiere a los intercambios lingüísticos sobre un suceso entre dos o más sujetos, implica la interacción cara a cara e involucra movimientos corporales, miradas y gesticulaciones. El rumor es un relato vocal que atraviesa diferentes grupos sociales y contextos culturales, convirtiéndose en una polifonía de voces o concierto que se ve entrelazado con los diferentes tonos, volúmenes, gestos y maneras de hablar de todos los sujetos involucrados.



Además, los sujetos difunden el rumor por varios lugares y en distintos tiempos. Está compuesto de mensajes detallados sobre la realidad, los cuales son aceptados o rechazados por los sujetos que lo repiten y transmiten a otros de forma casi mecánica.

El rumor es una forma simultánea de informarse y comunicarse entre los sujetos. Es una invención social y colectiva que trata sobre el flujo de significados que son compartidos, a partir de sus experiencias vividas o no. Por lo cual, la confluencia de los rumores es “una operación producida por el solapamiento de las interacciones sociales en distintos espacios tanto públicos como privados (calle, casa, supermercado, centro comercial, etc.).

No obstante, los rumores son apropiados de manera individual, después los sujetos crean o recrean los relatos que funcionan como el principal canal para su difusión. Los relatos son el medio inmediato para acercar a los otros a diferentes realidades: escuchadas, inventadas, vividas, individuales o colectivas, con familiares, vecinos, etc. Así también en los rumores se hace referencia espacialmente a lo memorable, a lo escuchado o sucedido: aquí o allá me sucedió, dicen que allá roban, el otro día me robaron mis pertenencias en ese lugar, entre otros.

Los rumores en la vida cotidiana originan que los espacios adquieran sentido para los sujetos, no solo por su composición material o física, sino también sociocultural y simbólica, incluso influyen en sus prácticas socioespaciales diarias, como caminar. De ese modo, al caminar los espacios se nombran, se sienten e identifican, en este caso, como lugares inseguros, violentos y peligrosos.

Por ello, los sujetos aprehenden a caminar en el territorio, su capacidad de actuar y de formar rutinas cambia en la medida de su necesidad de protección y adaptación al contexto de inseguridad que perciben.), la práctica de caminar es un acto que involucra el uso de los sentidos, piezas clave para el entendimiento sensorial y emotivo del espacio. caminar es un: Método de inmersión en el mundo, un medio para dejarse penetrar por la naturaleza, para ponerse en contacto con un universo inaccesible a las formas de conocimiento o de percepción de la vida cotidiana. Durante la marcha, el caminante amplía su mirada sobre el mundo, sumerge su cuerpo en nuevas atmósferas

De ahí que, cuando los sujetos caminan, el cuerpo funciona como una herramienta que les permite reconocer, experimentar y apropiarse simbólicamente de su espacio cotidiano, así como de otros espacios próximos a su lugar de residencia, aquellos lugares que por medio de los rumores y el caminar resultan significativos, entre otras cosas, por las historias de miedo e inseguridad que los rodean.

La percepción social de la inseguridad se ancla en los rumores que se transmiten, impulsan y modifican las prácticas de caminar y experimentar el espacio a una escala de a pie. El encuentro cotidiano de los sujetos con los rumores y su acercamiento o residencia en espacios conocidos como inseguros y poco habitables es un acto socioespacial paralelo que da sentido a su propia existencia.

En los estudios sobre inseguridad urbana, predominan al menos dos perspectivas de análisis. La primera es aquella desarrollada primordialmente por los Estados nacionales, las agencias o consultorías privadas y algunas comunidades científicas afines que implementan una serie de métodos estadísticos para medir, evaluar y proyectar, dado sea el caso, el impacto, crecimiento o decremento de actividades delictivas en determinadas áreas geográficas a diferentes escalas (local, regional o nacional).

En estas investigaciones, las herramientas metodológicas que más se utilizan son las encuestas y los sondeos, pero ambos no permiten profundizar en las opiniones de los individuos, es decir, en el cómo, cuándo y dónde, por lo que se desconocen los elementos subjetivos y situacionales del fenómeno. Además, estos procedimientos metodológicos invisibilizan el sentir y actuar de los sujetos frente a los diferentes escenarios de violencia y crimen, como en la periferia de la metrópolis de México.

En la segunda perspectiva, algunos autores resaltan la importancia de hacer investigación desde el lugar dónde los sujetos sienten y perciben la inseguridad. En estos análisis, las emociones, los símbolos, los significados del otro(s) y su espacio inmediato de existencia son variables fundamentales para la reflexión, a los cuales este trabajo pretende sumarse.

La estrategia metodológica que construimos se aleja de las sugerencias de algunos autores, quienes cuestionan que hacer investigación en los lugares comunes al investigador provoca poca fiabilidad en los resultados por su familiaridad con la realidad. En este caso, el hecho de que el espacio donde radicamos se encuentre relativamente cerca aproximadamente a 7 kilómetros de distancia del Fraccionamiento Villas de la Laguna y, que alguien del equipo de trabajo resida en ese lugar, representó una ventaja considerable, pues la entrada al campo y el contacto con los habitantes fue sin complicaciones y de forma paulatina, siempre acorde con sus propios ritmos, códigos y lenguajes.

En las primeras visitas de campo se realizaron observaciones y entrevistas exploratorias con algunos habitantes y personal de la policía local, todas coincidieron en que el fraccionamiento es uno de los espacios más inseguros y peligrosos del municipio de Zumpango.

Los recorridos se hicieron entre junio de 2017 y enero de 2018. En cada visita, nuestra permanencia se prolongó más tiempo del estipulado, así fuimos adoptando una actitud de extrañeza ante la cotidianidad espacial y temporal de los que habitan ahí, observar el terreno con otros ojos nos permitió obtener información, que registramos en nuestro diario campo y con la cámara fotográfica, con ello dimos cuenta de las transformaciones socioterritoriales en ese lugar y del ambiente de inseguridad imperante.

En la medida en que nos fuimos convirtiendo en etnógrafos y entrevistadores nativos, aplicamos la técnica “bola de nieve” con la intención de identificar lo que definimos como “red de

informantes clave”, compuesta de diferentes sujetos (amas de casa, comerciantes, estudiantes, transportistas, entre otros). Las personas que entrevistamos viven en algunos microespacios (calles cerradas o avenidas) que se consideran peligrosos e inseguros por habitantes del mismo fraccionamiento, de otros lugares circundantes, medios de comunicación local y personal de la policía municipal, por determinadas circunstancias: venta de drogas, viviendas abandonadas, ocurrencia de robos y asesinatos.

Se realizaron 13 entrevistas semiestructuradas entre diciembre de 2017 y enero de 2018, con el objeto de comprender, desde los testimonios de los sujetos, cómo se presenta la relación entre la percepción social de la inseguridad y la apropiación simbólica del espacio. Las entrevistas se transcribieron y codificaron respectivamente.

Durante el siglo XX, la dinámica demográfica de la Ciudad de México cambió abruptamente, debido al proceso de industrialización en el período de implementación del modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI), ya que dichos cambios económicos provocaron la primera gran ola migratoria interna del campo a la ciudad y, por ende, el crecimiento “natural” de la metrópolis.

De 1930 a 1950, en esta etapa la población de la Ciudad de México aumentó a 3 millones de habitantes, muchos de ellos provenían de entidades federativas aledañas a la urbe como Hidalgo, estado de México o Puebla. De 1950-1980, el crecimiento de la ciudad se expandió hacia algunos municipios del estado de México como Tlalnepantla de Baz y Naucalpan de Juárez. En este período la población creció de 3 a 14 millones de habitantes y aumentó la demanda de suelo habitacional en otros municipios de la periferia como Ecatepec de Morelos, Nezahualcóyotl, Cuautitlán Izcalli, entre otros. Finalmente, de 1990 hasta la actualidad, este período se caracteriza porque la extensión de la mancha urbana rebasa esos municipios y ahora se expande hacia otros lugares de la metrópolis, como lo veremos enseguida.

En la actualidad la ZMVM la componen 76 unidades político-administrativas, las 16 alcaldías de la Ciudad de México, 59 municipios del estado de México y un municipio del estado de Hidalgo (Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)).

Ante el desbordamiento paulatino y sin control de dicho espacio geográfico, la falta de vivienda y servicios (agua, transporte, drenaje, etc.) son necesidades recurrentes. En la primera mitad del siglo XX el Estado intentó encargarse de cubrir la demanda de vivienda y creó la Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro, el Banco Nacional Hipotecario y de Obras Públicas, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el Fondo de la Vivienda Militar y el Programa Financiero de Vivienda, estas instancias gubernamentales estaban de alguna manera involucradas con la construcción y oferta de viviendas formales. Pero en la práctica la mayoría de los beneficiarios de estos programas de vivienda fueron trabajadores sindicalizados o empleados públicos, y su impacto fue mínimo; en la práctica esos programas fueron incapaces de satisfacer las necesidades habitacionales de la población mexicana.

En consecuencia, en la segunda mitad del siglo XX la producción de viviendas de tipo informal incentivó la apropiación de tierras agrícolas en la periferia de la ZMVM y la creación de distintos mecanismos e instituciones para legalizar la propiedad de las viviendas ocupadas irregularmente, como: el Reglamento de Asociaciones Pro Mejoramiento de Colonias del Distrito Federal (hoy Ciudad de México) y el Instituto de Acción Urbana e Integración Social del Estado de México.

Sin embargo, en 1990 el Estado “perdió” el monopolio de la producción de la vivienda, además la desregulación del sector de la vivienda significó la liberalización del régimen de propiedad de las tierras comunales y ejidales la transformación de aquellos organismos estatales en agentes de crédito hipotecario y la aparición de grandes grupos empresariales en el mercado de la vivienda, los cuales han definido el rumbo de la urbanización periférica hacia otros municipios como Tecámac, Huehuetoca y Zumpango, a través de la construcción masiva o en serie de fraccionamientos y conjuntos urbanos destinados, en su mayoría, para las clases populares.

En esta otra fase de expansión territorial de la periferia metropolitana, se ponen en marcha distintos planes de desarrollo urbano en los cuales convergen intereses público-privados, como es el caso del Programa Ciudades del Bicentenario (2007), cuyo objetivo fue planificar el desarrollo

urbano integral de varios municipios: Almoloya de Juárez, Atlacomulco, Jilotepec, Huehuetoca, Tecámac y Zumpango debido a la disponibilidad de suelo, recursos naturales e infraestructura, con la intención de potencializar una economía regional anclada en actividades industriales y de servicios, aunado a una amplia oferta de vivienda de interés social que serviría como un recurso o mecanismo para la desconcentración poblacional de algunos municipios que colindan con la Ciudad de México, tal es el caso de Ecatepec de Morelos, Chimalhuacán o Nezahualcóyotl.

En el caso de Zumpango, donde se encuentra nuestra área geográfica de estudio, el gobierno del estado de México autorizó, en el período de 2000 a 2010, la construcción de 24,56% del total de viviendas de interés social que se edificarían en los seis municipios que integran el Proyecto Ciudades del Bicentenario (Secretaría de Desarrollo Urbano y Metropolitano).

Para lo cual, se estimó que la superficie urbanizable de ese lugar era de 7.832 hectáreas en las que distintas empresas inmobiliarias privadas como: Geo Hogares Ideales, Proyecto Inmobiliarios de Culiacán, Casas Beta del Centro, Conjunto Parnelli, Constructora Mogue, Hermes Edificaciones, entre otras, construyeron un total de 43.585 viviendas.

Asimismo, de acuerdo con fuentes oficiales, la población de ese municipio aumentó, de 99.774 habitantes en el año 2000 a 159.647 habitantes en el año 2010, de los cuales 35.102 residían en los fraccionamientos urbanos de reciente creación.

A raíz del abrupto desarrollo inmobiliario de vivienda en Zumpango, aparecen una serie de problemas que no son simplemente ocasionados por el incremento de la población, sino por una serie de consecuencias en cascada como: el abandono o poca ocupación de vivienda nueva, la carencia de servicios (agua, drenaje, alcantarillado, etc.), así como de espacios públicos para la convivencia cotidiana, transporte público de calidad y la poca accesibilidad a las fuentes de trabajo.

Según el Índice de las Ciudades Prósperas, este municipio tiene un índice de prosperidad débil, eso significa que hay una carencia de políticas públicas a nivel local para atender diversos problemas relacionados con la urbanización, la falta de crecimiento económico local, sostenibilidad ambiental, gobernanza y legislación urbana, infraestructura y equipamiento urbano, entre otros.

Pero estos fraccionamientos urbanos de reciente creación son poco habitables, no solo por la falta o fortalecimiento de políticas públicas, la ocupación o abandono de las viviendas, sino por la emergencia de otros problemas relacionados con la precarización del espacio y de las condiciones de existencia de aquellos que habitan esos lugares, como lo es la violencia e inseguridad cotidiana que influye en la interacción social y las prácticas socioespaciales de los sujetos.

Por ejemplo, en el año 2016 la tasa de homicidios dolosos en Zumpango fue de 21,4 homicidios por cada cien mil habitantes, superior a la tasa nacional de 18,76 homicidios dolosos. En ese mismo año, se registraron 306,59 robos de vehículos por cada cien mil habitantes, lo cual ubicó a este lugar entre los 20 municipios, de más de cien mil habitantes, con las mayores tasas de robo de vehículos.

De igual manera, entre 2011 y 2017, se registraron 318 homicidios, 119 homicidios culposos o imprudenciales y 199 homicidios dolosos o intencionales. Cabe destacar que, en 2011, en 21,4% de los homicidios dolosos se utilizaron armas de fuego y 60,87% en 2017.

Ante este panorama, la inseguridad es percibida como un hecho real en sus consecuencias. En el Fraccionamiento Villas de la Laguna, los habitantes experimentan un ambiente de zozobra y miedo, ante la acción despreocupada de las autoridades locales para atender las demandas de vigilancia, monitoreo y control de la delincuencia. Al respecto Antonio González, director general de Desarrollos Inmobiliarios Laguna (empresa de comercio de viviendas recuperadas que tiene sus oficinas principales en el Fraccionamiento Villas de la Laguna), afirmó a la prensa nacional lo siguiente:

Nosotros tenemos operando aquí cerca de 4 años y en los últimos 2 años se ha incrementado muchísimo el problema de los asaltos. La gente de ahí (Fraccionamiento Villas de la Laguna) desgraciadamente está acostumbrada a que los asalten, porque si no es en la combi (transporte público local) es cuando van caminando. Desgraciadamente existen demasiadas viviendas que están invadidas y eso ha generado mucha delincuencia.

En su mayoría, los habitantes de ese lugar, principalmente hombres jóvenes y adultos, se trasladan a la Ciudad de México desde muy temprano a trabajar y llegan por la tarde-noche. Las mujeres, adultos mayores, infantes y adolescentes son los que pasan la mayor parte del tiempo en los hogares, cuyo espacio parece a simple vista reducido.

En la opinión de algunos sujetos, el fraccionamiento se ha deteriorado al paso de los años, especialmente por el problema de la inseguridad. Una joven explica lo siguiente: Era todo muy tranquilo había mucha limpieza, casi no había contaminación y había mucha seguridad. Hay mucha delincuencia, la policía casi no entra por aquí si ven que están robando aquí, no hacen nada. Por aquí hay mucha delincuencia, mucha inseguridad. Antes aquí no había inseguridad.

Algunas de las viviendas, no solo se encuentran abandonadas, sino saqueadas. El robo a casa habitación es recurrente, los delincuentes aprovechan cuando los dueños de los inmuebles no se encuentran, de algunas casas solo han dejado las paredes, se llevan incluso la protección de puertas y ventanas. Juan Jacobo habitante de ese fraccionamiento comenta: Lo que más nos roban son los tanques de gas y boilers. La semana pasada llegué a casa en la noche. Cuando ingresé noté algo raro, pero no le di importancia. Al abrir la puerta del baño ya no había regadera, inodoro, ni lavabo. También me robaron el calentador de agua con todos sus accesorios.

En otras residencias hay mantas colgadas en las paredes, en las que se expresa la inconformidad de la población por la atmósfera de delincuencia que se vive en ese lugar. Es una acción de advertencia para los delincuentes, pero más allá, es una estrategia geosimbólica de ofensiva y protección a sus familias y su patrimonio, por el abandono del gobierno local y la respuesta limitada de los cuerpos policíacos, que casi siempre llegan tarde cuando ocurre algún delito. Una habitante de ese lugar comenta: Fue algo que se organizó entre vecinos. Nos cooperamos para mandar a hacer una lona en donde se da aviso (a los delincuentes) de que somos vecinos unidos y estamos vigilando por cualquier situación. A veces, pues sí, es un aviso, no es amenaza, para que el delincuente lo piense un poquito más.

Por lo tanto, aquí se entiende que la percepción social de la inseguridad está estrechamente relacionada con las experiencias cotidianas de los sujetos, sobre lo que hacen, dicen, ven, escuchan y sienten. Es resultado del tiempo que llevan habitando en ese lugar, de lo significativo que ha sido vivir en un espacio precario, violentado y olvidado por las instituciones del Estado que, en lugar de implementar políticas públicas para combatir y reducir dicha condición de pauperización, la capitalizan de forma clientelar en tiempos electorales.

Las narrativas socioespaciales de los sujetos sobre la inseguridad en el Fraccionamiento Villas de la Laguna son el mecanismo por el cual expresan lo que perciben, en la interacción con su entorno inmediato de existencia, con sus familiares, amigos, vecinos o desconocidos. Para ello, usan diferentes dispositivos como son los sentidos, el cuerpo y las tipificaciones o lenguajes que sirven para ubicar y nombrar aquellos espacios que les resultan amenazantes o peligrosos. Por consiguiente, su experiencia percibida y vivida, se nutre de los rumores y de sus desplazamientos diarios sobre el territorio.

Se encuentra que hay una sensación visual de desagrado y temor hacia determinados lugares del fraccionamiento, por las condiciones precarias de equipamiento urbano en las que se encuentra, como la falta del servicio de luz eléctrica o calles en mal estado. De igual forma, se observa que los rumores juegan un papel central en la formación de este tipo de percepciones, aunque los sujetos no hayan sido víctimas de la delincuencia. Al respecto un habitante comenta:

Hasta atrás en, la última torre (pozo de agua fuera de servicio), ahí es muy inseguro, también donde está el OXXO; no hay luz. Todo lo que es calle de Texcoco y Pátzcuaro no hay nada de luz, es donde ellos agarran delincuentes y roban a la gente que pasa por ahí, pero no ves quién te roba, sí es un mototaxista o alguien de la Trini (La Trinidad, fraccionamiento contiguo a nuestra unidad geográfica).

De igual modo, en la vida cotidiana de los habitantes de este lugar es común un tipo de habla del crimen, es decir, los sujetos a diario construyen juicios u opiniones a través de las conversaciones que sostienen con sus cercanos o no, sobre los hechos delictivos y de violencia que ocurren en varios sitios, como en la calle o avenida donde se encuentran sus viviendas.

Aquí todo se dice (rumora), mi hermano se informa porque tiene su negocio de aguas y platica con la gente sobre las matanzas (asesinatos) que ocurren.

Es común oír que ya mataron a alguien en la tienda o que ya volvieron a asaltar en el OXXO, o que pasan dos tipos en las motos pidiendo, aparentemente, cooperación a los negocios, si no los asaltan.

Los sujetos interpretan e internalizan el rumor, ante un acto criminal como un asesinato, se generan múltiples versiones.

Dijeron que mataron al abarrotero, pero solo lo mandaron al hospital. Pero lo que me dijeron es que lo mataron, pero pasó unas dos semanas y volvió a su abarrotera, volvió a comprar sus cosas lo que sí le hicieron fue que lo golpearon. Lo mandaron al hospital, fue todo.

Otro relato sobre el asesinato del abarrotero fue el siguiente: Oímos disparos y la gente empezó a alborotarse, a gritar. Llegaron como tres patrullas, pero los asesinos ya se habían dado a la fuga huido uno de nosotros fue a checar y, sí, efectivamente ya estaba un muerto.

Es así como en los actos cotidianos del habla los rumores son una forma de simplificar, nombrar y reproducir las acciones criminales que pueden ser creíbles o no por el otro u otros. De igual manera, en los rumores se estigmatizan a ciertos habitantes y los lugares que habitan, en los relatos se da cuenta de la presencia de regiones morales inseguras y peligrosas en ese lugar.

Es notorio el estigma hacia determinados grupos sociales como trabajadores informales y personas con algún tipo de adicción. Un habitante comenta lo siguiente:

Un día fui al Aurrera y vi que estaba muy oscuro donde está el OXXO y, pues, en la calle Texcoco todavía había luz y me fui por ahí. La verdad todos los monosos (personas que consumen solventes) de aquí o los que andan en los mototaxis, pasan por ahí, por donde no hay luz, siempre evito todas esas calles, me hacen sentir inseguro.

Por otra parte, los sonidos que los sujetos escuchan a determinada hora del día, tarde o noche, los interpretan de acuerdo con su acervo de conocimiento socioculturalmente construido sobre la inseguridad. En ese sentido, cuando los residentes oyen a cierta distancia un ruido estruendoso, suelen relacionarlo con la detonación de un arma de fuego, que a su vez vinculan con otros hechos como asesinatos, robos o enfrentamientos entre el personal de la policía local o estatal y los posibles delincuentes.

Particularmente en la noche oyes el famoso balazo son varias veces que hemos escuchado que en la noche se oyen balazos a la distancia y, al siguiente día, nos enteramos de que mataron a alguien allá arriba (en otra parte del Fraccionamiento Villas de la Laguna). Al siguiente día varios hablan y te enteras de que mataron al vecino por un asunto de cuentas. Cuando en la noche oyes un balazo, ya al siguiente día los rumores o lo que te dice la gente, te lo confirma. Y como en Villas el lugar es relativamente pequeño hasta el nombre del muerto te dicen.

Una vez estábamos en la casa y como a las cinco de la tarde se empezaron a escuchar disparos, según una vecina decía que era gente que está festejando, que está contenta, pero a mí me da pendiente por las balas perdidas, porque luego mis hijos salen a jugar. Otra vez, escuché, también, que rompieron un vidrio, se había metido el señor ratero a abrir una casa no porque yo lo haya estado viendo, sino que ya después escuché que alguien dijo, que se metieron a robar a la casa del vecino que se va a trabajar, por eso se metieron cuando él no estaba.

En la percepción de los hechos delictivos, tal como se muestra en los testimonios, el uso de los sentidos como el oído o la vista es fundamental. Por tanto, los sentidos son el eslabón entre el reconocimiento y la interacción de estos sujetos con sus pares y su entorno inmediato.

De tal manera que los residentes de dicho fraccionamiento perciben la inseguridad a través de su cuerpo, el cual parece como una máquina organizada, productora de símbolos y significados, ambos componentes sustanciales de los lenguajes y las experiencias que comunican en su vida cotidiana.

El cuerpo es una pieza clave para su movilidad cotidiana en el fraccionamiento o su casa. Al caminar los sujetos se apropian textual y simbólicamente de los espacios que consideran inseguros

y los que no, ya sea por efecto de los rumores escuchados o por experiencia propia.

En este caso, la casa es el espacio que se considera más seguro: mientras a mí no me pase, mi casa está segura estando con mi familia adentro de la casa, ya estoy tranquila y estoy en paz.

En contraparte, la calle es un lugar inseguro: Estando en mi casa me siento seguro, al estar en la calle me siento más o menos seguro porque no veo, no siento quién viene o con qué viene y, pues, estar en la oscura (sin alumbrado público) también me hace sentir inseguro. Es mejor prevenir donde haya un lugar con luz a un lugar oscuro, porque ahí siempre están los monosos, las ratas (delincuentes).

Estando en mi casa me siento seguro, al estar en la calle me siento más o menos seguro porque no veo, no siento quién viene o con qué viene y, pues, estar en la oscura (sin alumbrado público) también me hace sentir inseguro. Es mejor prevenir donde haya un lugar con luz a un lugar oscuro, porque ahí siempre están los monosos, los ratas (delincuentes).



Dicen que asaltaron una tienda y golpearon al dueño, se tuvo que ir de ahí. Pasas por ahí y está super solito. Por ahí yo pasaba, pero ahora prefiero dar toda la vuelta por Laguna de Zurahuen (nombre de calle) aunque ahí también está feo. Ya ni te dan ganas ni de salir.

En otro testimonio se puede leer lo siguiente: Es que yo siento que la parte más insegura es donde te digo que están las combis (transporte público). Porque primero está el llano, o sea, de ahí te agarran y quién te hace caso ¡nadie! Dos, porque te digo que los (hace referencia a los choferes de las combis) de las combis tienen muchas broncas (problemas entre ellos), siempre llegan y los jinetean (los extorsionan pandilleros y otros grupos del crimen organizado). Entonces, yo sí siento y dónde me he enterado (por rumores) que ha habido más muertes es en ese espacio donde están las combis. Te digo porque cada fin de semana se oyen balazos, dicen que matan y asaltan.

Ante tal situación, los habitantes de este lugar cambian sus rutinas, los lugares por donde transitan y el horario más adecuado para hacerlo. Un habitante comparte su experiencia:

Evito las calles que están oscuras porque sé que son inseguras, mejor vale más mi vida a que me den un navajazo, una bala; no lo vale el dinero. Es lo que yo hago cuando me siento inseguro, paso por una calle que está iluminada.

Algunos espacios son más inseguros que otros, en parte, por las condiciones de deterioro material, abandono y saqueo en las que se encuentran muchas viviendas. Los habitantes creen que estos inmuebles son espacios peligrosos e idóneos para la delincuencia y el consumo de drogas:

Hay muchas casas solas, ahí se meten a drogarse y se escoden los rateros. Ahí en la periferia del Fraccionamiento Villas de la Laguna se rumora que mataron a un señor. La verdad desconozco si sea verdad o no muchas veces, cayendo la noche es muy difícil que una señorita, que una mujer, ande por esas calles que están vacías. Les vayan a hacer algo. Pues sí está muy peligroso por ese lado (señala el perímetro del lugar).

Los sujetos perciben cotidianamente la inseguridad y han aprehendido a vivir con ello, usan consciente e inconscientemente diversos dispositivos como el cuerpo, los sentidos y el lenguaje, los cuales son herramientas indispensables para interactuar con los otros y, al caminar, conocer su territorio de existencia.

Las formas de percibir la inseguridad son influenciadas por los rumores, el vaivén de los relatos sobre los actos de delincuencia y violencia en este lugar definen qué espacios son más seguros o inseguros, violentos o no violentos. Los sujetos en sus narraciones estigmatizan determinados lugares y aquellos que los habitan, dan cuenta de cómo se apropian simbólicamente de esos espacios y los definen como peligrosos, amenazantes.

Conclusiones

En la metrópolis de México los fraccionamientos urbanos de reciente creación están formando nuevas periferias, dichos lugares son producto del engarzamiento político- económico entre una débil política estatal de vivienda de interés social y la acción determinante del capital inmobiliario, tal es el caso del Fraccionamiento Villas de la Laguna en el municipio de Zumpango, un espacio destinado para las clases populares.

Los habitantes de este lugar experimentan en su vida cotidiana la concatenación de varias problemáticas, el desempleo, la falta de servicios (salud, educación, agua, drenaje, luz eléctrica, recolección de residuos sólidos, entre otros), el deterioro de las calles y el abandono de las viviendas, así como la violencia e inseguridad que influyen en la interacción social, la subjetividad y las prácticas socioespaciales de dichos sujetos.

Existe una amplia discusión sobre la inseguridad en la Zona Metropolitana del Valle de México, pero en la literatura reciente son preponderantes aquellos trabajos que problematizan los espacios destinados para las clases medias y altas, y son casi inexistentes las investigaciones sobre las clases populares que se ubican en los otros espacios periféricos, marginados y pobres. Por ello, este texto pretende ser un llamado e invitación a observar y comprender más allá de la realidad inmediata sobre la inseguridad que muestran los datos estadísticos oficiales, los periódicos, la televisión o las redes sociales, incluso sugiere no construir o abordar una realidad desde el confort o el propio estigma de las y los investigadores hacia los lugares y los sujetos que los habitan.

En este artículo se analizó de manera diferente cómo la percepción social de la inseguridad y la apropiación simbólica del espacio son procesos interrelacionados en el devenir cotidiano de estas personas que forman parte del otro gran cinturón de miseria en formación en la metrópolis de México. Se destacó que sus formas de percibir y vivir la inseguridad están relacionadas con los rumores y el caminar. En estas prácticas, el cuerpo, los sentidos y el lenguaje funcionan como dispositivos o herramientas que les permiten desenvolverse de mejor manera en este espacio que definen como inseguro o peligroso.

Finalmente, hemos implementado un aparato teórico metodológico que nos permitió problematizar a detalle cómo los sujetos que habitan este tipo de fraccionamientos perciben la inseguridad y se apropian simbólicamente de su espacio inmediato de existencia. Este acercamiento

ofrece otros elementos para la reflexión sobre este tipo de hechos socioterritoriales en las periferias urbanas contemporáneas de México y de las ciudades latinoamericanas.

